

Regeringens proposition 2008/09:1

Budgetpropositionen för 2009

Förslag till statsbudget för 2009, finansplan och skattefrågor m.m.



Regeringens proposition 2008/09:1

Budgetpropositionen för 2009

Regeringen överlämnar härmed enligt 9 kap. 6 § regeringsformen sitt förslag till statsbudget för budgetåret 2009 och föreslår att riksdagen beräknar inkomster och beslutar om utgifter för staten i enlighet med de specifikationer som fogats till förslaget.

Stockholm den 12 september 2009

Fredrik Reinfeldt

Anders Borg
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen sitt förslag till statsbudget för 2009 och föreslår att riksdagen beräknar inkomster och beslutar om utgifter för staten i enlighet med de specifikationer som fogats till förslaget. Vidare presenteras förslag till riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, förslag till budgetpolitiska mål och förslag till hur utgifterna 2009 ska fördelas på utgiftsområden.

Regeringen lämnar också förslag och bedömningar avseende skatteområdet.

Regeringen presenterar vidare en prognos för statsbudgeten för 2008.

I bilaga 1 redovisas specifikation av statsbudgetens utgifter och inkomster för 2009.

Förslag till statsbudget för 2009

Utgifter*Tusental kronor*

Utgiftsområde 1	Rikets styrelse	12 372 919
Utgiftsområde 2	Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 899 978
Utgiftsområde 3	Skatt, tull och exekution	9 459 505
Utgiftsområde 4	Rättsväsendet	32 624 297
Utgiftsområde 5	Internationell samverkan	1 643 286
Utgiftsområde 6	Försvar och samhällets krisberedskap	44 707 384
Utgiftsområde 7	Internationellt bistånd	30 109 379
Utgiftsområde 8	Migration	5 899 313
Utgiftsområde 9	Hälsovård, sjukvård och social omsorg	54 807 253
Utgiftsområde 10	Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	113 927 470
Utgiftsområde 11	Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42 456 000
Utgiftsområde 12	Ekonomisk trygghet för familjer och barn	68 465 863
Utgiftsområde 13	Integration och jämställdhet	5 473 139
Utgiftsområde 14	Arbetsmarknad och arbetsliv	55 945 649
Utgiftsområde 15	Studiestöd	21 451 959
Utgiftsområde 16	Utbildning och universitetsforskning	50 188 757
Utgiftsområde 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 287 317
Utgiftsområde 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1 677 490
Utgiftsområde 19	Regional tillväxt	3 501 601
Utgiftsområde 20	Allmän miljö- och naturvård	5 337 628
Utgiftsområde 21	Energi	2 811 333
Utgiftsområde 22	Kommunikationer	40 223 104
Utgiftsområde 23	Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	17 573 442
Utgiftsområde 24	Näringsliv	5 186 480
Utgiftsområde 25	Allmänna bidrag till kommuner	67 039 055
Utgiftsområde 26	Statsskuldsräntor m.m.	33 871 000
Utgiftsområde 27	Avgiften till Europeiska gemenskapen	19 878 094
Summa utgiftsområden		768 818 695
Minskning av anslagsbehållningar		-2 370 977
Summa utgifter		766 447 718
Myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret, netto		11 036 000
Kassamässig korrigerings		1 392 000
Summa		778 875 718

Inkomster

Tusental kronor

Inkomsttyp 1000	Statens skatteinkomster	786 232 860
Inkomsttyp 2000	Inkomster av statens verksamhet	47 100 900
Inkomsttyp 3000	Inkomster av försåld egendom	50 000 000
Inkomsttyp 4000	Återbetalning av lån	1 775 128
Inkomsttyp 5000	Kalkylmässiga inkomster	8 608 400
Inkomsttyp 6000	Bidrag m.m. från EU	11 127 800
Inkomsttyp 7000	Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-67 932 746
Inkomsttyp 8000	Utgifter som redovisas som krediteringar på skattekonto	-100 000
Summa inkomster		836 812 343

Beräknat lånebehov	-57 936 625
Summa	778 875 718

Innehållsförteckning

1	Finansplan Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken.....	19
1.1	Politiska utgångspunkter.....	23
1.2	Hög sysselsättning, fler jobb och sunda offentliga finanser tryggar välfärden	23
1.3	Utmaningar för Sverige	24
1.4	Regeringens politik för en ökad sysselsättning och fler jobb	26
1.5	Den ekonomiska utvecklingen och reformutrymmet	34
1.5.1	Fortsatt finansiell turbulens och högre inflation dämpar global tillväxt	34
1.5.2	Svensk ekonomi bromsar in	35
1.5.3	Goda offentliga finanser ger utrymme för reformer	35
1.6	Regeringens satsningar i denna budgetproposition	36
1.6.1	Ett reformpaket för jobb och företagande	37
1.6.2	Ett reformpaket för att rusta Sverige för framtiden	46
1.6.3	Ett reformpaket för att förstärka välfärden.....	51
1.6.4	Ekonomisk stabilitet för försvaret.....	55
1.6.5	Sverige som aktör i en globaliserad värld.....	56
1.6.6	Övriga förslag.....	56
1.7	Regeringens reformer stärker svensk ekonomi.....	58
1.7.1	Goda offentliga finanser trots lägre tillväxt	58
1.7.2	Regeringens reformer ger störst effekt för låginkomsttagare.....	59
1.7.3	Reformerna ökar sysselsättningen och höjer tillväxten.....	60
1.7.4	Regeringens politik bedöms vara långsiktig hållbar.....	60
2	Förslag till riksdagsbeslut	79
3	Lagförslag.....	83
3.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi	83
4	Budgetpolitiska mål, reformutrymme och förslag till utgiftstak	87
4.1	Uppföljning av reformutrymmet.....	87
4.1.1	Det aktuella reformutrymmet – sammantagen bedömning	89
4.2	Kriterier för en väl avvägd finanspolitik	91
4.3	Uppföljning av överskottsålet.....	93
4.4	Uppföljning av utgiftstaket för staten.....	96
4.5	Teknisk justering av utgiftstaken för staten 2009 och 2010 samt förslag till utgiftstak för staten 2011.....	97
4.6	Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet	99

5	Den ekonomiska utvecklingen.....	103
5.1	Internationell och finansiell ekonomi	104
5.2	Svensk efterfrågan och produktion	107
5.2.1	Efterfrågeutvecklingen.....	107
5.2.2	Produktion, produktivitet och arbetade timmar	111
5.3	Arbetsmarknad, resurs-utnyttjande, löner och inflation.....	118
5.3.1	Arbetsmarknad	118
5.3.2	Löner	123
5.3.3	Inflation.....	124
5.4	Risker och alternativscenarier	128
5.4.1	Riskbilden	128
5.4.2	Alternativscenario med svagare inhemsk efterfrågan.....	128
5.4.3	Alternativscenario med högre produktivitet	130
6	Inkomster och skattefrågor.....	135
6.1	De skattepolitiska riktlinjerna	135
6.2	Kommande förslag på skatte- och avgiftsområdet	136
6.2.1	Skatter på arbetsinkomster – förvärvsinkomstbeskattningen	138
6.2.1.1	Sänkt skatt på förvärvsinkomster	138
6.2.1.2	Sänkt skatt för pensionärer	140
6.2.1.3	Skattereduktionen för hushållstjänster förenklas och utvidgas.....	141
6.2.1.4	Avdrag för resor.....	142
6.2.2	Skatter på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.....	142
6.2.2.1	Sänkta socialavgifter och förändrade avgiftsnivåer.....	142
6.2.2.2	Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga.....	143
6.2.3	Skatter på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter.....	144
6.2.3.1	Förbättringar av 3:12-reglerna	144
6.2.3.2	Taxering och beskattning av ägarlägenheter	145
6.2.3.3	Beskattning av vinster på utländska premieobligationer m.m.	146
6.2.3.4	Höjt schablonavdrag för andrahandsuthyrning.....	146
6.2.4	Skatter på kapitalanvändning – företagsskatter	146
6.2.4.1	Sänkt bolagsskatt	146
6.2.4.2	Sänkt expansionsfondsskatt.....	148
6.2.4.3	Överföring av skogskonto och skogsskadekonto vid generationsskiften	148
6.2.4.4	Utökade möjligheter till omedelbart avdrag för inventarier av mindre värde	148
6.2.4.5	Ändrade regler för avräkning av utländsk skatt.....	149
6.2.4.6	Vissa förenklingar på företagsskatteområdet.....	149
6.2.4.7	Förändrade underprisregler för handelsbolag och begränsning av rätten till avdrag för lagerandelar i byggnadsrörelse.....	150
6.2.4.8	Förändringar i reglerna om avdragsrätt för räntor i företagssektorn	151
6.2.5	Skatter på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter.....	151
6.2.5.1	Skatter och effektiv miljöstyrning.....	151
6.2.5.2	Uppräkning av energi- och koldioxidskattesatserna efter prisutveckling (indexering)	152
6.2.5.3	Energiskatteavdrag för vindkraft.....	153
6.2.5.4	Skattelättnader för koldioxidneutrala drivmedel.....	153
6.2.5.5	Trängselskatt.....	154
6.2.5.6	Skatt på fluorerade växthusgaser	155

6.2.6	Skatter på konsumtion m.m. – övriga punktskattefrågor.....	155
6.2.6.1	Reklamskatt.....	155
6.2.6.2	Stärkt kontroll vid införsel av alkohol m.m.	156
6.2.7	Skatter på konsumtion – mervärdesskatt	157
6.2.7.1	Uttagsbeskattning avseende vissa fastighetstjänster	157
6.2.8	Skatteadministrativa frågor	157
6.2.8.1	Reformerad F-skatt.....	157
6.2.8.2	Folkbokföringsfrågor	157
6.2.8.3	Slopat krav på årlig teknisk kontroll av kassaregister	158
6.2.8.4	Lättnader i kontrolluppgiftsskyldigheten om betalningar till och från utlandet	158
6.2.9	Offentligfinansiella effekter av skatte- och avgiftsförslagen.....	158
6.3	Inkomster	166
6.3.1	Offentliga sektorns skatteintäkter.....	167
6.3.2	Skatt på arbete	167
6.3.3	Skatt på kapital	171
6.3.4	Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	175
6.3.5	Skattekvot.....	180
6.3.6	Statsbudgetens inkomster	181
6.3.7	Jämförelse med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008.....	183
7	Utgifter	191
7.1	Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter	191
7.1.1	Utgiftsramar för 2009	192
7.1.2	Utgifter 2008–2011	193
7.1.3	Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2011	195
7.2	Förändringar av takbegränsade utgifter jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition.....	198
7.2.1	Nya föreslagna och aviserade reformer för perioden 2009–2011.....	200
7.2.2	Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition	222
7.2.3	Pris- och löneomräkning	225
7.3	Uppföljning av statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter 2008	227
7.4	Den offentliga sektorns utgifter	232
7.4.1	Staten	233
7.4.2	Ålderspensionssystemet	233
7.4.3	Kommunsektorn	234
7.5	Beräkning av den offentliga sektorns utgifter	234
8	Statsbudgetens saldo, finansiellt sparande och skuldutvecklingen	239
8.1	Statsbudgetens saldo	239
8.2	Den offentliga sektorns finanser.....	242
8.2.1	Utgifts- och inkomstförändringar	242
8.2.2	Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande	244
8.2.3	Statens finanser	246
8.2.4	Ålderspensionssystemet	246
8.2.5	Kommunsektorn	246
8.3	Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen	247

8.3.1	Utvecklingen av statskulden	247
8.3.2	Den ekonomiska ställningen.....	247
8.4	De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.....	250
8.4.1	Den demografiska utvecklingen	250
8.4.2	De offentliga finanserna långsiktiga utveckling.....	251
8.4.3	Hållbara offentliga finanser.....	254
8.4.4	Finanspolitisk strategi efter nuvarande överskottsmål	258
9	Lån, garantier och bemyndiganden.....	263
9.1	Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital.....	263
9.1.1	Låneramar för 2009.....	263
9.1.2	Räntekontokrediter för 2009	265
9.1.3	Sjunde AP-fonden	266
9.1.4	Övrig utlåning från Riksgäldskontoret	266
9.2	Statliga garantier	267
9.3	Beställningsbemyndiganden.....	267
9.4	Bemyndigande för ramanslag.....	270
10	Granskning, kontroll och ekonomisk styrning.....	273
10.1	Finanspolitiska rådet	273
10.1.1	Mål och inriktning för finanspolitiken.....	273
10.1.2	Långsiktigt hållbar tillväxt och långsiktigt hög sysselsättning	274
10.1.3	Tydlighet i grunder för den ekonomiska politiken	275
10.1.4	Kvalitet i underlag och prognoser	276
10.2	Revision.....	276
10.2.1	Inledning	276
10.2.2	Årlig revision	276
10.2.3	Effektivitetsrevision	276
10.2.4	Riksrevisionens årliga rapport	283
10.3	Intern styrning och kontroll samt internrevision.....	288
10.3.1	Intern styrning och kontroll.....	288
10.3.2	Internrevision	289
10.4	Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.....	290
10.4.1	Utvecklingen av resultatstyrningen.....	290
10.4.2	Kostnadmässig avräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter.....	294

Bilagor

Bilaga 1 Specifikation av statsbudgetens utgifter och inkomster för 2009

Bilaga 2 Tabellsamling ekonomisk utveckling och offentliga finanser

Bilaga 3 Utvidgad redovisning av den offentligfinansiella hållbarhetsbedömningen

Bilaga 4 Fördelningspolitisk redogörelse

Bilaga 5 Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 12 september 2008

Tabellförteckning

Utgifter.....	4
Inkomster.....	5
1.1 Nyckeltal.....	21
1.2 Jobbskatteavdragen för olika månadslöner.....	39
1.3 Hushåll med två heltidsarbetande. Typfall.....	40
1.4 Ett reformpaket för jobb och företagande.....	46
1.5 Ett reformpaket för att rusta Sverige inför framtiden.....	51
1.6 Vissa satsningar inom det kommunala området.....	53
1.7 Ett reformpaket för att förstärka välfärden.....	54
1.8 Nyckeltal.....	58
1.9 Offentliga sektorns finanser.....	59
1.10 Långsiktiga effekter av regeringens politik.....	60
1.11 EU-kommissionens hållbarhetsindikator S2.....	61
4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskotts målet.....	94
4.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan.....	95
4.3 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011.....	96
4.4 Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2008–2011.....	98
4.5 Utgiftstak för staten 2008–2011.....	98
5.1 Nyckeltal, nuvarande prognos och prognos i 2008 års ekonomiska vårproposition inom parentes.....	103
5.2 Nyckeltal för global ekonomi.....	105
5.3 Försörjningsbalans.....	108
5.4 Näringslivets produktion.....	111
5.5 Arbetsproduktivitet och arbetade timmar.....	112
5.6 Produktivitetseffekter enligt SVAR-modell.....	116
5.7 Nyckeltal för arbetsmarknad, löner och inflation.....	118
5.8. Nyckeltal, alternativscenario med svagare inhemsk efterfråga.....	129
5.9 Nyckeltal, alternativscenario med högre produktivitet.....	130
6.1 Jobbskatteavdragen för olika månadslöner.....	139
6.2 Skatt på arbetsinkomster och jobbskatteavdrag enligt gällande regler samt enligt förslaget om förstärkt jobbskatteavdrag för personer som inte har fyllt 65 år (2009).....	140
6.3 Exempel på nettoinkomstökningar per år (kronor) genom det förhöjda grundavdraget vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer.....	141
6.4 Arbetsgivaravgifter 2008 och 2009 enligt regeringens bedömning.....	143
6.5 Egenavgifter 2008 och 2009 enligt regeringens bedömning.....	143
6.6 Förändringar av formell bolagsskattesats i EU:s medlemsländer.....	147
6.7 Skattehöjningar på grund av indexuppräknings för el och vissa bränslen för 2009, inklusive mervärdesskatt.....	153
6.8 Företagsskattepaket (införs fr.o.m. 2009).....	160
6.9 Budgeteffekter av förslag och bedömningar på skatteområdet.....	162

6.10 Skatter och avgifter i det svenska skattesystemet fördelade på skatter på kapital och skatter på arbete och på hushåll och företag.....	163
6.11 Totala skatteintäkter.....	166
6.12 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter.....	166
6.13 Effekter av regeländringar i skattesystemet.....	166
6.14 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster.....	168
6.15 Utveckling av kommunernas skatteunderlag.....	171
6.16 Nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter.....	171
6.17 Skatt på företagsvinster.....	173
6.18 Kapitalunderlag för avkastningsskatt.....	174
6.19 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift.....	175
6.20 Skatt på konsumtion och insatsvaror.....	175
6.21 Intäkter från skatt på energi 2006–2011.....	178
6.22 Skattekvot.....	181
6.23 Statsbudgetens inkomster 2006 – 2011.....	181
6.24 Aktuell prognos jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition samt statsbudgeten för 2007 respektive 2008.....	184
6.25 Prognosändringar skatt på arbete jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition.....	185
6.26 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år.....	187
7.1 Statsbudgetens utgifter.....	192
7.2 Utgiftsramar 2009.....	192
7.3 Utgifter per utgiftsområde.....	194
7.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år.....	195
7.5 Volymer.....	197
7.6 Helårsekvivalenter i vissa försörjningssystem.....	198
7.7 Förändring av utgiftsramar 2009–2011 jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition.....	199
7.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition.....	200
7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	217
Fortsättning av 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	218
Fortsättning av 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	219
Fortsättning av 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	220
Fortsättning av 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	221
Fortsättning av 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar.....	222
7.10 Volymer 2008–2011.....	225
7.11 Pris- och löneomräkning för 2008.....	226
7.12 Statsbudgetens utgifter 2008.....	227
7.13 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2008.....	230
7.14 Utgifter 2008.....	231
7.15 Statens takbegränsade utgifter och den offentliga sektorns utgifter.....	232
7.16 Den offentliga sektorns utgifter.....	233
7.17 Statens utgifter.....	233
7.18 Ålderspensionssystemets (Inkomstpensionen) utgifter.....	233
7.19 Kommunsektorns utgifter.....	234
7.20 Utfall och beräkning av tak för den offentliga sektorns utgifter 2007–2011....	235
8.1 Statsbudgetens saldo 2007–2011.....	241
8.2 Statsbudgetens saldo samt justeringar för större engångseffekter 2007–2011....	241
8.3 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2009–2011.....	242

8.4 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2011 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer och finansieringar	243
Fortsättning av 8.4 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2011 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer och finansieringar	244
8.5 Statens budgetsaldo och den offentliga sektorns finansiella sparande	245
8.6 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser	245
8.7 Statens finanser	246
8.8 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)	246
8.9 Kommunsektorns finanser	247
8.10 Statsskuldens förändring 2007–2011	247
8.11 Den offentliga sektorns förmögenhet 2007	248
8.12 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet	249
8.13 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden)	249
8.14 Offentliga finanser i basscenariet	254
8.15 Hållbarhet i långsiktsscenarierna	258
9.1 Låneram för 2009	264
9.2 Investeringslån och låneramar 2002–2008	264
9.3 Räntekontokreditram för 2009	265
9.4 Övriga kreditramar 2009	267
9.5 Anslag vars ändamål 2009 omfattar garantiverksamhet	267
9.6 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2009	269
10.1 Slutbehandlade granskningsrapporter	277

Diagramförteckning

1.1 Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem	20
1.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2007 och 2008 som andel av BNP	20
1.3 Antal yrkesaktiva personer (20–64 år) i relation till antal personer över 65 år	25
1.4 Varaktig sysselsättning 16–64 år med respektive utan regeringens hittills vidtagna reformer	30
1.5 Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem	31
1.6 Öppen arbetslöshet i förhållande till arbetskraftens storlek i grupperna unga 16–24 år samt personer födda utanför Europa 16–64 år	32
1.7 Sysselsättningsgrad bland äldre (55–64 år) samt för åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år från 2005	32
1.8 Antal deltidsarbetslösa och timanställda inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Kvarstående sökande vid månadens slut	33
1.9 Marginalskatt och genomsnittlig skatt för ett vårdbidrag	39
1.10 Effekt av jobbskatteavdragen på ekonomisk standard för hela befolkningen i olika inkomstgrupper	40
1.11 Effekter av regeringens politik 2006–2009 på ekonomisk standard för hela befolkningen i olika inkomstgrupper	59
1.12 Effekter av regeringens politik 2006–2009 på individuell disponibel inkomst för kvinnor och män	59
4.1 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld	88
4.2 Utgiftstaket för staten och takbegränsade utgifter justerade för tekniska förändringar	97
4.3 Kommunsektorns resultat före e.o. poster och finansiella sparande	100
5.1 BNP-tillväxt i världen, Förenta staterna och euroområdet	104
5.2 TED-spreadar i euroområdet, Sverige och Förenta staterna	105
5.3 Sparkvoter 2007	106
5.4 Oljepris	106
5.5 BNP	108
5.6 Handelsviktad global BNP och svensk export	108
5.7 Exportorderingång, tillverkningsindustri	109
5.8 Näringslivets enhetsarbetskostnad	109
5.9 Utsikterna på ett års sikt i byggindustrin	110
5.10 Totala fasta bruttoinvesteringar	110
5.11 Konfidensindikator, hushåll (CCI)	110
5.12 Sparkvot	110
5.13 Konfidensindikator, tillverkningsindustri	111
5.14 Produktion	112
5.15 BNP och arbetade timmar	112
5.16 Arbetsproduktiviteten i näringslivet	113

5.17 Olika störningars effekt på produktivitetsnivån.....	114
5.18 Arbetsproduktivitet i näringslivet	115
5.19 Arbetade timmar i näringslivet	115
5.20 Produktivetsprognoser från kvartal 1 2007 och utfall	115
5.21 Faktisk, permanent och temporär produktivitet	116
5.22 Produktivitetsgap.....	117
5.23 Anställningsplaner och lediga platser	119
5.24 Varsel om uppsägning	119
5.25 BNP, arbetade timmar och sysselsättning	119
5.26 Arbetade timmar, medelarbetstid och sysselsättning	120
5.27 Sysselsättning och arbetskraft.....	121
5.28 Arbetslöshet	121
5.29 Brist på arbetskraft i näringslivet	122
5.30 Sysselsättningsgap och BNP-gap	122
5.31 Potentiell BNP och bidrag till denna från reformer och demografi.....	123
5.32 Sysselsättningsgap och löneökningstakt	123
5.33 Inflationen inklusive och exklusive räntor, energi- och livsmedelspriser	124
5.34 Bristtal i handeln och inflation.....	126
5.35 Inflationen mätt med KPI, KPIF och KPIX	126
5.36 Korta räntor	127
5.37 Skillnad mellan boränta och statsskuld ränta, respektive interbankränta.....	127
5.38 Räntekostnader för bolån som andel av disponibelinkomst	127
5.39 BNP-tillväxt	128
5.40 BNP-nivå	130
5.41 Arbetslöshet.....	131
6.1 Genomsnittlig skatt för personer som inte har fyllt 65 år utan jobbskatteavdraget (streckad linje), enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt förslaget om sänkt skatt på förvärvsinkomster (mörk linje)	139
6.2 Marginalskatt för personer som inte har fyllt 65 år utan jobbskatteavdraget (streckad linje), enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt förslaget om sänkt skatt på förvärvsinkomster (mörk linje)	139
6.3 Grundavdrag enligt gällande regler (mörk linje) och enligt aviserat förslag (ljus linje).....	141
6.4 Justerad genomsnittlig formell bolagsskattesats i EU 1995-2008	147
6.5 Bolagsskatteintäkternas andel av BNP och den justerade bolagsskattesatsen, genomsnitt 2002-2006.....	147
6.6 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma.....	170
6.7 Lönesumman som andel av BNP.....	170
6.8 Antal personer som betalar statlig skatt.....	170
6.9 Transfereringsinkomster som andel av BNP 1991-2011	171
6.10 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex 1988-2007.....	172
6.11 Driftsöverskott och företagets rörelseresultat 1999-2007.....	173
6.12 Driftsöverskott och företagets inkomstskatt, 1994-2011.....	173
6.13 Skatt på företagsvinster som andel av BNP, 1991-2011	174
6.14 Hushållens konsumtionsutgifter och underliggande intäkter från mervärdesskatt 2001-2011	176
6.15 Mervärdesskatteintäkter från hushållens konsumtion uppdelat på olika varugrupper 1993-2011	176
6.16 Konsumtion av cigaretter och snus 1995-2011	177
6.17 Reseinförsel och punktskatteintäkter från alkohol 2002-2011	177
6.18 Punktskatteintäkter från bensin vid olika nivåer på oljepriset 2008-2011.....	178

6.19	Antal person- och lastbilar i trafik och fordonsskatteintäkter 1996–2011	180
6.20	Skattekvot 1980–2011	181
7.1	Skillnad mellan utgiftsprognos för 2008 och anvisade medel på statsbudgeten för 2008 ¹	228
7.2	Den offentliga sektorns utgifter 2000–2011	233
7.3	Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter för kommunsektorn 2006.	234
7.4	Sociala naturaförmåner 1993-2011	234
8.1	Statsbudgetens saldo 2000–2011	240
8.2	Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2011	245
8.3	Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2011	247
8.4	Offentliga sektorns tillgångar och skulder 1998–2007	248
8.5	Offentliga sektorns förmögenhet 1998-2007	248
8.6	Bidrag till utvecklingen av den offentliga sektorns förmögenhet 1999–2007	249
8.7	Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och statsskuld 1994–2011	250
8.8	Demografiska försörjningskvoter	251
8.9	Befolkningen i åldrarna 20–64 år	251
8.10	BNP, arbetade timmar och produktivitet	253
8.11	Utgifter för ålderspensioner, sjukvård och äldreomsorg	253
8.12	Statsskulden	254
8.13	BNP-effekt av sysselsättningsscenarioet	255
8.14	Offentlig sjukvårds- och äldreomsorgs-konsumtion samt privat konsumtion	256
8.15	Offentlig konsumtion 1980–2050	257
8.16	Finansiellt sparande i offentlig sektor (enligt basscenarioet)	259
8.17	Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld	259
9.1	Myndigheternas investeringslån juni 2000–juni 2008	264

1

Finansplan

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och
budgetpolitiken



1 Finansplan

Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

Sammanfattning av politikens inriktning

Att återupprätta arbetslinjen och bekämpa människors utanförskap från arbetsmarknaden var Allians för Sveriges viktigaste löfte till väljarna i valet 2006. Alliansen vann svenska folkets stöd för att göra det mer lönsamt att arbeta, för att göra det enklare och billigare att anställa samt för att fler företag skulle startas och växa i Sverige. Därmed lades en grund för att fler människor skulle ges möjlighet till eget arbete och egen lön, men också skapa förutsättningar för att utveckla den svenska välfärden.

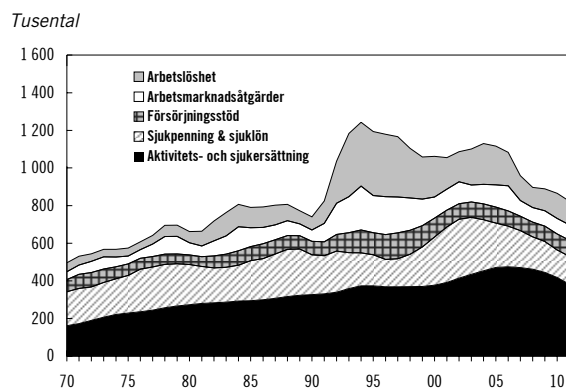
De mörka moln som hängt över världsekonomin har tätnat under sommaren och hösten till följd av tilltagande oro på de internationella finansmarknaderna. Finanskrisen, som inleddes 2007, har visat sig vara djupare och mer utbredd än vad som tidigare befarats. Ökad osäkerhet bland finansiella institut har drivit upp räntor samtidigt som t.ex. börskurser och andra tillgångspriser fallit markant. Utvecklingen har haft en dämpande inverkan på hushåll och företag och försämrat tillväxtutsikterna i omvärlden. Samtidigt har en prisuppgång på bl.a. energi och livsmedel lett till en stigande global inflation. Priserna har under sensommaren 2008 sjunkit tillbaka något men ligger fortfarande på höga nivåer.

Sverige som är ett litet handelsberoende land påverkas av den svagare utvecklingen i omvärlden. Exportutsikterna försämras och investeringarna minskar. Köpkraften hos svenska hushåll dämpas när maten och bolånen blir dyrare. Regeringen justerar, liksom de flesta

andra bedömare, mot denna bakgrund ned tillväxtprognosen för Sverige. Justeringen uppgår till cirka en halv procent både 2008 och 2009. En återhämtning bedöms ske under 2010 vilket gradvis leder till stigande sysselsättning och lägre arbetslöshet.

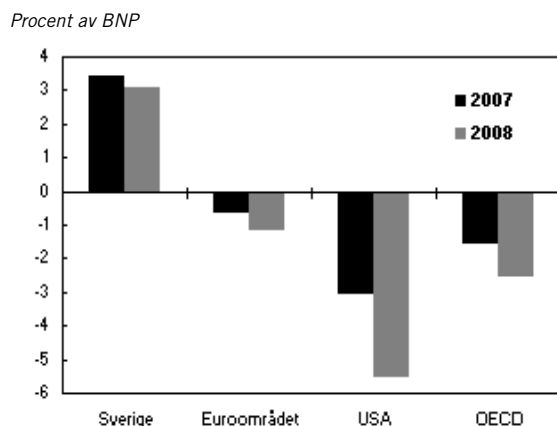
Alliansregeringens politik för varaktigt hög sysselsättning och minskat utanförskap har tillsammans med en stark konjunktur gjort att sjukskrivningar och arbetslöshet minskat och att fler människor fått jobb. Särskilt gynnsam har situationen varit för unga människor. Arbetsmarknaden och sysselsättningen har utvecklats starkare i Sverige än i de flesta andra OECD-länder.

Utanförskapet har minskat. Även arbetslösheten och sjukfrånvaron har minskat, medan arbetskraftsdeltagandet har ökat. Antalet personer (mätt som helårsekvivalenter) som erhåller ersättningar har minskat med cirka 125 000 sedan 2006. Ett viktigt framsteg är att den sedan 35 år trendmässiga ökningen av personer med sjuk- och aktivitetsersättning bröts under 2007. Enligt regeringens bedömningar kommer antalet personer som erhåller ersättningar från olika trygghetssystem sammantaget minska med cirka 218 000 under mandatperioden.

Diagram 1.1 Antal personer (mätt som helårsekivalenter) som uppstår ersättning från vissa ersättningsystem

Anm.: Prognos 2008–2011
Källa: Finansdepartementet.

En hörnsten i regeringens politik är ordning och reda i de offentliga finanserna. De offentliga finanserna fortsätter att utvecklas starkt. Detta ger Sverige, till skillnad från många jämförbara länder i EU och OECD, en stark position i arbetet med att fortsätta förstärka politiken för full sysselsättning och samtidigt kunna möta en svagare ekonomisk utveckling. Målet om 1 procent överskott i de offentliga finanserna väntas överträffas under de kommande åren. Det faktiska och det strukturella sparandet bedöms i genomsnitt uppvisa ett överskott på 2,0 respektive 2,4 procent av BNP mellan 2008 och 2011.

Diagram 1.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2007 och 2008 som andel av BNP

Källa: Economic outlook OECD 2008.

Statskulden fortsätter att sjunka och väntas 2011 uppgå till drygt 19 procent av BNP, vilket är den lägsta nivån sedan 1971. Många EU- och OECD-länder uppvisar samtidigt fortsatta underskott i sina budgetar och den genomsnittliga skuldnivån i såväl Euroområdet som

OECD uppgår till drygt 70 procent av BNP 2008. Detta ger sämre förutsättningar för dessa länder att möta en konjunkturavmattning.

På grund av det höga resursutnyttjandet i svensk ekonomi de senaste åren har finanspolitiken präglats av försiktighet för att undvika att framkalla obalanser i ekonomin. Den svagare konjunkturutveckling som nu förutses medför att produktionsresurserna blir mindre ansträngda och att risken för snabbt stigande inhemsk inflation de kommande åren minskar. Detta gör i sin tur att behovet av en åtstramande politik minskat och att det finns utrymme för en något mer expansiv finanspolitik.

Till följd av konjunkturavmattningen beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande bli något svagare jämfört med bedömningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Trots det utvecklas de offentliga finanserna fortsatt starkt. Samtliga delsektorer, dvs. staten, ålderspensionssystemet och kommunerna, redovisar överskott.

Regeringens samlade bedömning, utifrån de indikatorer som används för att avgöra reformutrymmet och säkerställa en väl avvägd finanspolitik, är att det nu finns ett utrymme på cirka 32 miljarder kronor eller cirka 1 procent av BNP 2009 för att genomföra reformer. Reformerna dämpar konjunkturedgången och mildrar effekterna på arbetsmarknaden genom bl.a. skattelättnader för hushåll och företag, satsningar på t.ex. infrastruktur och forskning samt tillskott till kommunsektorn. Reformerna förbättrar Sveriges tillväxtförutsättningar skapar dessutom gynnsamma förutsättningar för att svensk ekonomi snabbt ska kunna återhämta sig när den globala konjunkturen vänder uppåt igen under slutet av 2009.

Tabell 1.1 Nyckeltal

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP	2,7	1,5	1,3	3,1	3,5
Arbetslöshet 16–64 år ¹	6,2	6,0	6,4	6,6	6,0
Arbetskraft, 16–64 år ²	1,4	1,0	0,4	0,0	0,3
Sysselsatta, 16–64 år	2,4	1,2	0,0	-0,2	0,9
Sysselsättningsgrad 16–64 år	75,6	76,0	75,7	75,4	76,0
Reguljär sysselsättningsgrad, 20–64 år ³	79,4	80,2	80,0	79,5	80,1
KPI ⁴	2,2	3,8	2,4	1,3	2,7
Statsskuld ⁵	36,3	31,1	27,5	23,7	19,2
Offentliga sektorns finansiella sparande ⁶	3,5	2,8	1,1	1,6	2,5

¹ I procent av arbetskraften. Enligt ILO-definitionen.² Inkluderar heltidsstuderande arbetsökande.³ Antal reguljärt sysselsatta, dvs. exklusive sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.⁴ Årsgenomsnitt.⁵ Procent av BNP⁶ Procent av BNP

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen och Finansdepartementet.

Osäkerhet kvarstår emellertid kring konjunktur-utvecklingen. När det gäller utrymmet för ytterligare reformer de närmaste åren är det viktigt att beakta riskbilden, där bedömningen nu är att de negativa riskerna dominerar. Erfarenheten visar att det offentliga sparandet tenderar att överskattas vid en konjunkturbedgång och att det är svårt att avgöra om en försvagning beror på konjunkturrella eller strukturella faktorer. I en situation där det finansiella sparandet skulle försvagas på ett mer betydande sätt, kommer utrymmet för nya reformer att vara starkt begränsat.

Regeringens förslag för fler jobb och företag, bättre välfärd och satsningar för framtiden

Regeringen avser att ta ytterligare steg för att fortsätta att minska utanförskapet som, trots den kraftiga minskningen de senaste åren, alltjämt är stort. Regeringen fortsätter därför att genomföra strukturella reformer som varaktigt höjer sysselsättningen och får svensk ekonomi att fungera bättre med en stigande välfärd som följd.

Regeringen presenterar i denna budgetproposition reformer inom framför allt tre områden:

- ett reformpaket för jobb och företagande,

- ett reformpaket för att rusta Sverige för framtiden, samt
- ett reformpaket för att förstärka välfärden.

Reformpaketen dämpar konjunkturbedgången, gör Sverige starkare som tillväxtnation och förstärker välfärden.

Ett reformpaket för jobb och företagande

För att stärka arbetslinjen och öka arbetskraftsutbudet föreslår regeringen ett tredje steg i jobbskatteavdraget samt ett sänkt uttag av statlig inkomstskatt. Förslagen omfattar totalt 15 miljarder kronor. Med de tre stegen har cirka 97 procent av alla heltidsarbetande fått skattesänkningar på över 1 000 kronor (se fördjupningsruta i avsnitt 1.6.1).

Regeringen presenterar även ett företagskattepaket som innebär att skatterna sänks med knappt 16 miljarder kronor 2009. Syftet är att stärka drivkrafterna till investeringar och nyanställningar i företagen. Bolagsskatten ska sänkas från 28 till drygt 26 procent och socialavgifterna ska sänkas med en procentenhet. Därtill minskar den administrativa bördan för företagen genom ett antal förenklingar som ett led i regeringens mål att minska företagets administrativa börda med 25 procent till 2010.

För att stärka arbetet inom konkurrensområdet föreslås att medel avsätts för bl.a. en bättre fungerande offentlig upphandling samt arbete rörande konfliktlösning i situationer när offentlig och privat säljverksamhet bedrivs på samma marknad.

Regeringen föreslår därtill en satsning på entreprenörskapsutbildning inom högskolan.

Slutligen avser regeringen att förbättra integrationen och öka förutsättningarna för personer med utländsk bakgrund att få arbete. Mot denna bakgrund föreslås bl.a. att cirka 900 miljoner kronor avsätts för nyanländas etablering fr.o.m. 2010.

Ett reformpaket för att rusta Sverige för framtiden

Regeringen föreslår en omfattande satsning för att höja kvaliteten i förskolan. Satsningen innehåller bl.a. en utvidgning av den allmänna förskolan till att omfatta även treåringar, en barnomsorgspeng, ett förtydligande av läroplanen i förskolan samt stärkt fortbildning för förskollärare och barnskötare.

Därtill föreslås bl.a. en särskild satsning på matematik, naturvetenskap och teknik, en

utvidgning av försöksverksamheten med lärlingsutbildning, en förlängning av fortbildningssatsningen för lärare samt en förstärkt satsning på yrkesutbildningen.

Konkurrenskraftig forskning och innovationer som kan omsättas till produktion är viktiga förutsättningar för tillväxt. Forskningspolitiken ska upprätthålla och förstärka Sveriges roll som forskningsnation. En betydande satsning föreslås därför för att höja kvaliteten i svensk forskning och stärka svenskt näringslivs konkurrenskraft för att därmed bidra till ekonomisk tillväxt. Totalt kommer resurstillskottet omfatta närmare 15 miljarder kronor fördelat på fyra år. Fokus ligger på forskningsområdena medicin, teknik och klimat.

En väl fungerande infrastruktur är en förutsättning för att bibehålla och stärka Sveriges konkurrenskraft. Regeringen föreslår mot denna bakgrund en omfattande närtidssatsning som tillsammans med den amortering som gjordes 2008 – som innebar att 1,3 miljarder kronor frigjordes – motsvarar ett årligt tillskott på drygt 5 miljarder kronor per år 2009 och 2010.

Vidare föreslår regeringen att anslaget för den s.k. miljöbilspremién ökas samt att 795 miljoner kronor avsätts för klimat- och energiåtgärder 2009. För 2010 och 2011 avsätts 1 070 miljoner kronor respektive 1 165 miljoner kronor för detta ändamål.

Slutligen föreslås fortsatta satsningar för att förbättra situationen i Östersjön och Västerhavet.

Ett reformpaket för att förstärka välfärden

Skatten för pensionärer ska sänkas. För pensionärer med låg eller ingen inkomstpension sänks den årliga skatten med 2 300–3 500 kronor. Det samlade förslaget uppgår till cirka 2 miljarder kronor per år. Totalt berörs drygt 90 procent av landets pensionärer av reformen.

För att stödja kommuner och landsting i deras arbete med att utveckla en väl fungerande psykiatrisk vård och omsorg, föreslår regeringen att 650 miljoner kronor avsätts årligen under 2009–2011. Sammantaget satsas således 900 miljoner kronor per år under perioden.

I syfte att skapa tydliga incitament och ytterligare stimulera landstingen att erbjuda patienter vård med god tillgänglighet satsas 1 miljard kronor per år fr.o.m. 2010 på en prestationsbunden vårdgaranti. Därtill föreslås en förlängning av den s.k. sjukvårdsmiljarden,

som bl.a. syftar till att ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet i hälso- och sjukvården. Ersättningarna, som avser prestationer utförda 2009, utbetalas 2010.

Regeringen föreslår också ytterligare satsningar inom äldreomsorg och socialtjänst.

Slutligen fortsätter regeringen satsningen på att minska brottsligheten och att skapa ett tryggare Sverige. Ökade resurser föreslås till bl.a. Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Sveriges Domstolar samt Kriminalvården.

1.1 Politiska utgångspunkter

Samhället bygger på att alla är med och tar ansvar och att det finns en vilja att arbeta och investera i framtiden. Genom att bryta utanförskapet på arbetsmarknaden, skapa fler jobb och fler företag kan välfärden utvecklas. Regeringen kan aldrig acceptera att människor ställs utanför samhällsgemenskapen, utan möjlighet till delaktighet och eget ansvar. Det är först när människor känner att de kan göra en insats för sig själva och för andra som vi har ett inkluderande samhälle präglad av trygghet, gemenskap, tolerans och öppenhet. Under alltför lång tid tilläts utanförskapet i Sverige växa. Människor flyttades runt mellan åtgärder och ersättningssystem utan stöd eller drivkrafter för att få jobb. Det var en utveckling som delade Sverige och urholkade såväl människors självkänsla som framtidstro. Regeringen tror på människans inneboende kraft och vilja att ta ansvar. Därför ska alla människors förmåga att så långt som möjligt försörja sig själva och bidra till den gemensamma välfärden tas tillvara.

Halva mandatperioden har nu gått och regeringen kan glädjande nog konstatera att det skett flera trender när det gäller kampen mot utanförskapet. Antalet människor som är arbetslösa, sjukskrivna eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder har minskat kraftigt. Rekordmånga människor har getts möjlighet till arbete. Den långvariga ökningen av personer med s.k. sjuk- och aktivitetsersättning bröts under 2007 för första gången på över tre decennier. En målmedveten reformpolitik för arbete och välfärd har haft avsedd effekt. Inriktningen för regeringens politik för andra halvan av mandatperioden är tydlig. Ordning och reda i de offentliga finanserna förblir en hörnsten i politiken. Den svagare konjunkturutvecklingen ska mötas med en förstärkning av jobb- och tillväxtpolitiken. Utanförskapet ska fortsätta att minska. Det skapar de bästa förutsättningarna för att snabbt lindra effekterna av den nu pågående konjunkturförsvagningen och för att stå bättre rustade när ekonomin vänder upp. Att göra det lönsammare att jobba, billigare att anställa samt enklare att starta och driva företag är därför fortsatt ett viktigt reformområde för regeringen.

Fler i arbete ger starka offentliga finanser som skapar utrymme för att satsa på välfärden. Vårt mål är att de offentliga välfärdstjänsterna –

utbildning, vård, omsorg och rättsväsende – ska vara av högsta möjliga kvalitet och komma alla till del. På detta sätt tar regeringen ytterligare steg mot att göra det svenska samhället mer rättvist.

Fler i arbete ger oss samtidigt bättre möjligheter att möta de mer långsiktiga utmaningar som följer av en åldrande befolkning, klimatförändringar och fortsatt globalisering.

1.2 Hög sysselsättning, fler jobb och sunda offentliga finanser tryggar välfärden

Den ekonomiska politikens övergripande mål är att bidra till att välfärden för alla medborgare ökar. Detta åstadkoms först och främst genom en hög ekonomisk tillväxt och att full sysselsättning återupprättas. Den ekonomiska politiken ska samtidigt bidra till makroekonomisk stabilitet, långsiktigt hållbara offentliga finanser, god fördelning och att miljö- och hälsomässiga mål respekteras.

En politik för ökad sysselsättning och fler jobb

Den mest centrala uppgiften för regeringen är att få fler i arbete och minska utanförskapet. En varaktigt hög sysselsättning är en förutsättning för att på lång sikt finansiera ett offentligt välfärdssystem som är rättvist och av hög kvalitet. Det ska bli mer lönsamt att arbeta, enklare och mindre kostsamt att anställa och mer attraktivt att driva företag. Därmed läggs en grund för att fler människor ska ges möjlighet till eget arbete och egen lön, samtidigt som det skapas förutsättningar för att förbättra välfärden. De offentliga välfärdstjänsterna såsom vård, omsorg, utbildning och rättsväsende, ska vara av högsta möjliga kvalitet och komma alla till del.

Regeringen har initierat ett brett reformprogram för att öka sysselsättningen. Reformerna riktar sig dels mot arbetstagar och arbetsgivare, dels mot personer som är i färd med att starta eller utveckla företag. Potentialen i de välståndsskapande krafterna måste tas tillvara.

Regeringen har även initierat ett arbete för att följa utvecklingen på arbetsmarknaden, identifiera åtgärder samt mäta effekter av de åtgärder

som vidtagits för att öka sysselsättningen och arbetsutbudet.

Vikten av sunda offentliga finanser

Sunda offentliga finanser är en nödvändig förutsättning för en stabil ekonomisk utveckling. Detta är av särskild vikt i tider av en internationellt vikande konjunktur. Sverige är en liten öppen ekonomi som genom ett stort exportberoende och integrerade finansmarknader snabbt påverkas av vad som händer i andra länders ekonomier.

Erfarenheterna visar på vikten av tydliga mål och regler för såväl den ekonomiska politiken som budgetpolitiken. Den strama budgetprocessen, överskottsmålet för den offentliga sektorns finansiella sparande, utgiftstaket för staten samt det kommunala balanskravet skapar trovärdighet för svensk ekonomisk politik. Utgiftstaket, som infördes 1997, omfattar statens utgifter inklusive ålderspensionssystemet med undantag för statsskuldräntorna.

Samtidigt måste den institutionella ramen successivt följas upp, utvärderas och vid behov anpassas till de nya utmaningar och begränsningar som politiken står inför. Som ett led i ett kontinuerligt förbättringsarbete slog regeringen fast i 2007 års ekonomiska vårproposition att utgiftstaket utgör en väsentlig del i riktlinjerna för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken och att det medelfristiga perspektivet bör upprätthållas. Regeringen kommer därför fortsättningsvis att redovisa en bedömning av utgiftstakets nivå för det tredje året i varje vårproposition samt föreslå nivån i budgetpropositionerna. I denna proposition redovisas tidigare beslutade utgiftstak för 2009 och 2010 samtidigt som det lämnas ett förslag på ett utgiftstak för 2011.

Vidare har ett finanspolitiskt råd med uppgift att bl.a. utvärdera de budgetpolitiska målen inrättats. Därtill har regeringen påbörjat en översyn av nuvarande finanspolitiska ramverk som ska avrapporteras innan mandatperiodens slut. Utgångspunkten för denna översyn är att ramverket ska befästas och förstärkas samt att finanspolitiken även i fortsättningen ska omgärdas av tydliga mål och regler.

Starka offentliga finanser tillsammans med en politik för fler i arbete och ökat företagande gör vårt land mindre utsatt i den rådande kon-

junkturavmattningen och ger oss samtidigt en styrka att möta de utmaningar som Sverige står inför.

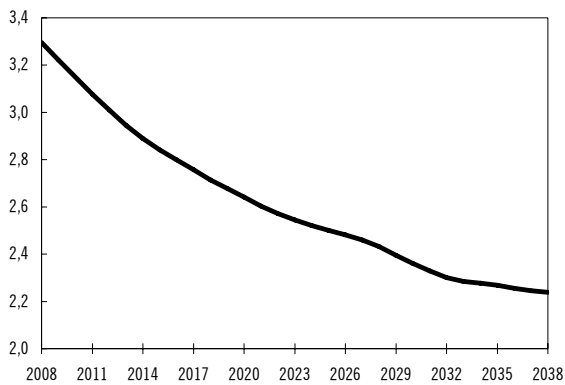
1.3 Utmaningar för Sverige

Sverige står inför en rad långsiktiga utmaningar. För att kunna möta dessa krävs en stark position som skapas genom att fler kommer i arbete och genom att utanförskapet minskas. De främsta utmaningarna rör *den demografiska utvecklingen*, som ökar belastningen på de offentliga finanserna, *den fortsatta globaliseringen*, som medför ökade krav på vår anpassningsförmåga och *klimathotet* som ställer krav på oss och alla andra att begränsa utsläppen av växthusgaser till atmosfären. Fler i arbete och sunda offentliga finanser gör att vi är bättre rustade inför framtiden än många andra länder.

Allt färre ska försörja allt fler

Medellivslängden i Sverige ökar och vi blir allt äldre. Detta är självklart en positiv utveckling. Det innebär samtidigt att befolkningen i Sverige kommer att bestå av relativt sett färre i arbetsför ålder. I dag går det 3,3 personer i yrkesaktiv ålder på varje person över 65 år. Under de närmaste 30 åren minskar antalet till 2,2 yrkesaktiva per person över 65 år (se diagram 1.3). Detta kan få påtagliga konsekvenser för svensk ekonomi.

Diagram 1.3 Antal yrkesaktiva personer (20–64 år) i relation till antal personer över 65 år



Källa: Statistiska centralbyrån.

För det första kommer inte ekonomin att ha förutsättningar att växa lika snabbt som tidigare. De i yrkesaktiv ålder kommer i högre grad än tidigare att bestå av grupper som i dag har en förhållandevis låg sysselsättningsgrad. Detta medför att den ekonomiska politiken måste fortsätta att vara inriktad mot att stimulera arbetskraftsutbudet och öka sysselsättningen bland dem som i dag har en svag ställning på arbetsmarknaden.

För det andra innebär den åldrande befolkningen att utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg ökar. Pensionssystemet är robust och klarar påfrestningar, men för att framtidens pensioner ska hålla jämna steg med löneutvecklingen måste fler arbeta och arbeta högre upp i åldrarna. För den ekonomiska politiken ligger en viktig utmaning i att bibehålla kvaliteten och omfattningen i välfärdstjänsterna.

Finanspolitiken måste vara långsiktigt inriktad och ansvarsfull. Ett överskott i de offentliga finanserna under de kommande åren är av central betydelse för att bl.a. kunna möta den i framtiden demografiskt betingade kostnadsutvecklingen.

Klimatfrågan kräver internationellt samarbete

Ekonomisk tillväxt ska ske med så liten negativ inverkan på miljön som möjligt. Vad avser utsläpp av växthusgaser är utsläppens inverkan på klimatförändringarna oberoende av var de sker. På samma sätt är effekter av utsläpps-begränsande åtgärder oberoende av var dessa åtgärder vidtas. Klimatfrågan är därför global till sin karaktär.

Enligt FN:s vetenskapliga panel i klimatfrågan har den tilltagande koncentrationen av växthusgaser lett till att jordens medeltemperatur har

ökat. Det finns en bred samsyn om att huvuddelen av denna ökning kan hänföras till mänsklig påverkan. För att bryta denna utveckling, och minska riskerna för allvarliga effekter på jordens klimat, är det nödvändigt att begränsa utsläppen av växthusgaser till atmosfären.

Nordamerika och Europa har fram till i dag orsakat ungefär 70 procent av alla koldioxidutsläpp medan utvecklingsländerna har stått för mindre än en fjärdedel. I framtiden kommer denna bild att ändras. Dagens utvecklingsländer kommer, som ett resultat av deras snabba tillväxt och ökande andel energiintensiva industrier, att stå för en allt större andel av utsläppen. De prognoser som görs av t.ex. Internationella Energiorganet (IEA) visar på en ökande efterfrågan på energi i utvecklingsländerna och den absoluta merparten av denna ökning utgörs av fossil energi.

Den stora politiska utmaningen ligger därför i att få till stånd breda, internationella överenskommelser som begränsar utsläppen av växthusgaser samtidigt som utvecklingsländernas berättigade behov av ekonomisk utveckling beaktas. Detta skapar också förutsättningar för en kostnadseffektiv och ansvarsfull klimatpolitik.

Samtidigt måste Sverige ta ansvar och även genomföra åtgärder här hemma. Regeringens politik syftar till att minska utsläppen till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader med utgångspunkt i principen att förorenaren ska betala. På detta sätt kan Sverige bli en föregångare i den globala omställningen mot en klimatteffektiv ekonomi. Det skapar både miljönytta och tillväxt i Sverige.

Fortsatt globalisering ställer krav på anpassningsförmåga

Ytterligare en utmaning för den ekonomiska politiken är att skapa förutsättningar för att Sverige även fortsättningsvis ska kunna hävda sig väl i en värld präglad av fortsatt globalisering. Globaliseringen innebär stora möjligheter för svenska företag att finna nya marknader samtidigt som svenska konsumenter kan dra nytta av den ökade konkurrensen genom sänkta priser och ett större utbud av varor och tjänster. Människor kan i ökad utsträckning arbeta i andra länder.

I Sverige motsvarade exporten av varor och tjänster 2007 över 50 procent av BNP. Världshandeln har under de senaste 30 åren vuxit

ungefär dubbelt så snabbt som den globala BNP och även företagens direktinvesteringar har ökat kraftigt. Minskade handelshinder, lägre transportkostnader, en ökad användning av IT samt en ökad finansiell integration är bidragande orsaker till detta. Denna utveckling kommer att fortsätta.

Globaliseringen ställer samtidigt krav på ekonomins förmåga till omvandling och anpassning till nya förhållanden. För en liten konkurrensutsatt ekonomi som den svenska är det viktigt att verka för ett konkurrenskraftigt och produktivt näringsliv samt en effektiv offentlig sektor. Sveriges konkurrenskraft bygger på ett näringsliv med högt förädlingsvärde där innovationspotentialen till fullo utnyttjas. Sverige har ett flexibelt näringsliv och ett bra näringslivsklimat redan i dag, men regeringens ambitioner är höga. Därför genomför regeringen en kraftsamling av åtgärder för att ytterligare förbättra förutsättningarna för en hög produktivitet.

Goda makroekonomiska förutsättningar är en grundbult för konkurrenskraft. Öppna och väl fungerande marknader, ökade ekonomiska incitament till investeringar och nyföretagande samt investeringar i forskning är alla viktiga faktorer. Sveriges konkurrensfördelar i den globala ekonomin kommer alltid att grundas på människor med hög kompetens och ett högt humankapital. En högt utbildad arbetskraft är därför viktigt och kvaliteten och genomströmningen i utbildningssystemet bör mot denna bakgrund sättas i fokus. God konkurrens är också en central faktor bakom hög produktivitetstillväxt. Konkurrensproblem kan exempelvis uppstå till följd av att offentliga aktörer bedriver näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Därför är det viktigt med väl utformade regler som främjar konkurrens och produktivitetstillväxt.

En annan aspekt av globaliseringen är att rörligheten av olika skattebaser ökar. För att även i framtiden säkerställa att de offentliga åtagandena finansieras på ett hållbart och rättvist sätt krävs därför hänsyn till skattebasernas ökande rörlighet. Goda och konkurrenskraftiga villkor för arbete och företagande är därför avgörande för vår framtida välfärd.

1.4 Regeringens politik för en ökad sysselsättning och fler jobb

Att ha ett arbete är viktigt såväl för den enskilde som för samhällsekonomin i stort. Ett meningsfullt arbete stärker individens självkänsla, livskvalitet och delaktighet i samhället. Att kunna försörja sig själv skapar ökade möjligheter för enskilda och familjer att bestämma över den egna vardagen. Att alla som vill och kan arbeta också har ett jobb är en grundbult för rättvisa och frihet.

En väl fungerande arbetsmarknad med hög sysselsättning är mot denna bakgrund kanske den viktigaste förutsättningen för välfärden både för den enskilde och för samhället som helhet. Genom att ta tillvara och stimulera människors kunskaper och vilja att arbeta ges utrymme för förbättringar på olika områden i samhället. Om många arbetar bidrar detta även till en jämnare inkomstfördelning, eftersom arbete utgör den viktigaste inkomstkällan för de allra flesta.

En rättvis, generös och offentligt finansierad välfärd kräver att en hög andel av befolkningen arbetar. När fler personer arbetar ökar skatteintäkterna samtidigt som utgifterna minskar. Finanspolitiska rådets beräkningar visar att nettoeffekten av att gå från arbetslöshet till arbete är betydande. Om en arbetslös person får arbete under ett år förbättras de offentliga finanserna med nära 300 000 kronor.

Ramverket för sysselsättningspolitiken

För att kunna bedriva en effektiv politik för varaktigt hög sysselsättning har regeringen tagit fram ett ramverk för sysselsättningspolitiken.¹

Ramverket syftar till att identifiera, styra åtgärderna till, och följa upp de mest väsentliga problemen på arbetsmarknaden. I detta arbete är både tydliga prioriteringar och bästa möjliga beslutsunderlag av stor betydelse. Fördjupningsrutan nedan, samt tillämpningarna av ramverket som följer därefter, beskriver de slutsatser regeringen hitintills dragit i ramverksarbetet. En utförligare beskrivning ges i Appendix 1.

¹ Se också budgetpropositionen för 2008 (finansplanen avsnitt 1.13.2) och 2008 års ekonomiska vårproposition (avsnitt 4.1.1).

Ramverk för regeringens sysselsättningspolitik

Det övergripande målet för politiken

I budgetpropositionen för 2008 slog regeringen fast att sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka.²

Under mandatperioden ska detta framför allt ske genom ett minskat utanförskap. Det är också viktigt att antalet timmar bland dem som arbetar ökar.

Explicita siffrersatta mål för sysselsättningspolitiken?

Regeringens bedömning är att det övergripande målet för politiken inte bör kompletteras med explicita siffrersatta mål för enskilda indikatorer, t.ex. för sysselsättningsgrad eller arbetslöshet. Ett skäl är att tidigare erfarenheter av kvantitativa mål inom sysselsättningspolitiken visat att sådana mål kan vara problematiska och ofta leda politiken fel (se också redogörelse i 2008 års ekonomiska vårproposition).³

De kvantitativa målen kunde uppnås utan att fler människor började arbeta. Det tidigare målet för öppen arbetslöshet kunde t.ex. nås genom att flytta människor från öppen arbetslöshet till arbetsmarknadspolitiska program eller – värre – till tillstånd utanför arbetsmarknaden som sjuk- och aktivitetsersättning. De kvantitativa målen tydliggjorde inte heller att det helt avgörande för en framgångsrik sysselsättningspolitik är att sysselsättningen ökar varaktigt.

Regeringen bedömer att utvecklingen på arbetsmarknaden i stället måste bevakas med en bred uppsättning indikatorer som beskriver arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder. Det innebär bl.a. indikatorer som följer såväl arbetslösheten som sjukfrånvaron samt indikatorer som beskriver huvudsaklig verksamhet bland personer som inte deltar i arbetskraften. En bred beskrivning av arbetsmarknadssituationen har betydligt större

potential att bidra till en varaktigt högre sysselsättning än ett explicit siffrersatt mål för någon enskild indikator. Exempelvis skulle en politik som leder till minskad arbetslöshet genom att arbetslösa personer lämnar arbetskraften till sjuk- och aktivitetsersättning då inte framstå som lyckosam, eftersom en sådan utveckling fångas upp av indikatorerna.

Beslutsunderlaget måste förbättras

Ramverket är till för att förbättra regeringens beslutsunderlag för att varaktigt öka sysselsättningen. Det är framför allt tre frågeställningar som måste besvaras. Regeringen måste ha kunskap om vilka de väsentliga problemen på arbetsmarknaden är som håller nere den varaktiga sysselsättningen. Det är dessutom viktigt att veta vilka åtgärder som kan antas lösa problemen på bästa sätt. Därtill behövs information om huruvida de åtgärder som genomförts är framgångsrika eller om politikens inriktning måste förstärkas eller ändras.

Det kan tyckas självklart att prioriteringarna inom sysselsättningspolitiken måste bygga på en grundlig analys av dessa frågeställningar. Det har dock inte alltid skett och hittills inte heller fullt ut varit möjligt eftersom kunskapen kring frågeställningarna är ofullständig. En av ramverkets huvuduppgifter är därför att på ett strukturerat sätt ge svar på dessa frågor. Nedan beskrivs detta arbete mer utförligt.

Identifiera problemen på arbetsmarknaden

Till skillnad från t.ex. målet om öppen arbetslöshet, syftar utanförskapsbegreppet till att belysa att betydligt fler än de som i statistiken räknas som arbetslösa har arbetsmarknadsrelaterade problem. De arbetsmarknadsrelaterade problem som personer utanför arbetskraften har kan dessutom vara allvarligare än de som arbetslösa har. Exempelvis tenderar äldre personer som blir arbetslösa att lämna arbetskraften genom avtalspension. Regeringen redogjorde i 2008 års ekonomiska vårproposition för behovet av att skapa ett uppföljningsschema för arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder i syfte att kunna identifiera väsentliga problem på arbetsmarknaden. Ramverkets första uppgift är således att skapa indikatorer som tidigt identifierar arbetsmarknadens problem.

En av de viktigaste statistikkällorna för att följa arbetsmarknaden är Statistiska Central-

² Det är också viktigt att erinra om att prisstabilitet förutsätter att Riksbanken sätter räntan så att efterfrågan anpassas till den långsiktiga sysselsättningspotentialen.

³ Den tidigare regeringens mål för sysselsättningen innebar att 80 procent av befolkningen i åldern 20-64 år skulle vara reguljärt sysselsatta. Arbetslöshetsmålet innebar att den öppna arbetslösheten (heltidsstuderande som söker arbete räknades inte som arbetslösa) skulle halveras till 4 procent mellan åren 1994 och 2000.

byråns (SCB) arbetskraftsundersökningar (AKU). Sedan ett år tillbaka pågår ett samarbete mellan Regeringskansliet och SCB för att vidareutveckla statistiken och statistikredovisningen. Indikatorerna baserade på AKU ska bl.a. ge information om hur många människor som arbetar samt beskriva vad personer som inte arbetar gör. Indikatorerna ska också ge information om hur länge personer inte arbetat. De ska också följa hur arbetsmarknadssituationen ändrats genom att följa hur personer byter från t.ex. arbetslöshet till arbete (s.k. flöden). Erfarenheten visar att vissa grupper bär en större del av utanförskapets kostnader än andra grupper. Det är därför särskilt viktigt att följa utvecklingen för grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. utrikes födda, unga, äldre samt deltidsarbetande. Med början denna höst kommer SCB att successivt publicera nya och bättre indikatorer på arbetsmarknadssituationen baserade på AKU.

Identifiera rätt åtgärder

Kunskapsöversikter som ger förståelse för hur arbetsmarknaden fungerar och vilka effekter som olika åtgärder för med sig är nödvändiga för att bedöma vilka åtgärder som är bäst. Kunskapen om effekterna av olika tänkbara åtgärder är dock inte fullständig. Därför behövs även fördjupade studier och utvärderingar av vidtagna åtgärder. Det är också viktigt att kontinuerligt uppdatera och utöka kunskapsöversikter inom sysselsättningspolitikens område. Ramverkets andra uppgift är att förbättra rutinerna för kunskapsinhämtandet.

Följa upp om åtgärderna har varit framgångsrika

Sysselsättningspolitiken syftar till att öka sysselsättningen varaktigt framför allt genom ett minskat utanförskap. Ett uppföljningsschema med indikatorer på arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder utgör därför en naturlig utgångspunkt för att mäta politikens målpuppfyllelse. Det är emellertid viktigt att tolka indikatorerna i ljuset av konjunkturläget och andra faktorer som påverkar arbetsmarknadssituationen. En lågkonjunktur medför oftast att sysselsättningen minskar under en tid. Risken finns då att politiken på felaktiga grunder bedöms vara överksam eller rentav felaktig. På motsvarande sätt kan det vara svårt att i en högkonjunktur urskilja om sysselsättningen ökat p.g.a. en

framgångsrik politik eller p.g.a. det gynnsamma konjunkturläget.

I och med att uppföljningsschemat ger en helhetsbild av arbetsmarknadssituationen för alla människor i arbetsför ålder finns också möjlighet att följa upp om oönskade effekter av politiken uppstår. En politik som för människor längre bort från arbetsmarknaden (t.ex. från arbetslöshet till förtidspension) uppmärksammas med hjälp av indikatorerna. Ramverkets tredje uppgift är således att utforma indikatorer som följer upp huruvida politiken har avsedd effekt.

En tillämpning av ramverket

Problemen på arbetsmarknaden – utanförskapet

Vid regeringsskiftet 2006 hade det samlade utanförskapet vuxit sedan 1970-talet. En lång rad faktorer – allt sämre fungerande arbetsmarknad och socialförsäkringar, bristande ekonomisk stabilitet och minskad växtkraft i näringslivet – bidrog till att utanförskapet gradvis hade ökat.

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet medförde att många människor slogs ut från arbetsmarknaden. Krisen var bl.a. en följd av en rad strukturella problem på 1970- och 80-talen. Problemen på arbetsmarknaden fick dock genomslag först i och med krisen, när den öppna arbetslösheten fyrdubblades på bara ett par år. Kombinationen av en finansiell kris, bristande konkurrenskraft för industrin och osäkerhet om de offentliga finansernas uthållighet bidrog också till en kraftig dämpning av efterfrågan, med stigande arbetslöshet som följd.

Vid regeringsskiftet 2006, knappt 15 år efter krisen, hade arbetsmarknaden ännu inte återhämtat sig fullt ut. År 2006 skulle drygt 200 000 fler personer varit i arbete om en lika stor andel av befolkningen skulle ha arbetat då som för 20 år sedan. Utvecklingen i slutet av 1990-talet innebar bl.a. att sjukskrivningarna ökade till historiskt höga nivåer samtidigt som den successiva ökningen av antal personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte. Denna utveckling skedde trots att det allmänna hälsotillståndet hade förbättrats. Sjukfrånvaron varierade dessutom väsentligt mellan olika delar av landet på ett sätt som ofta sammanföll med arbetsmarknadsläget.

Det finns åtminstone tre viktiga förklaringar till den trendmässiga ökningen av utanförskapet

och till att effekterna av krisen dröjde sig kvar. För det första minskar sannolikheten att hitta ett arbete med tiden som arbetslös. Det kan bero på att personens kompetens eller motivation att hitta ett arbete minskar med tiden eller att arbetsgivare tror att långtidsarbetslösa är mindre kompetenta än andra arbetsökande med i övrigt likvärdiga meriter.

För det andra är utformningen av skatter och arbetslöshets- och sjukförsäkringar betydelsefulla. Kombinationen av höga skatter och höga ersättningsnivåer gör det mindre lönsamt att arbeta.

För det tredje hänger utanförskapet samman med hur flexibel lönestrukturen är. Om lönestrukturen är stel innebär det t.ex. att lönerna inte anpassas till nya situationer på arbetsmarknaden, vilket i förlängningen kan leda till högre arbetslöshet och minskat arbetskraftsdeltagande. En alltför sammanpressad lönestruktur innebär också att personer med relativt låga kvalifikationer eller personer som varit utan arbete under lång tid, har svårare att hitta ett arbete. En alltför flexibel lönestruktur skulle, å andra sidan, kunna medföra att vissa jobb ger löner som är fördelningspolitiskt oacceptabla. I likhet med utanförskap kan alltför låga löner leda till ekonomiska och sociala problem både för individen och samhället i stort.

Det stora problemet på svensk arbetsmarknad har varit att alltför få människor arbetat. En politik för en varaktigt högre sysselsättning kräver således ett brett åtgärdsprogram som minskar såväl arbetslösheten som sjukfrånvaron och ökar arbetskraftsdeltagandet.

Utanförskapet i vissa grupper

Möjligheterna till arbete har också under lång tid varit ojämnt fördelade mellan olika grupper. Grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden var vid regeringsskiftet 2006, och är fortfarande, unga, äldre, utrikes födda, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt deltidsarbetande.

Både unga och utrikes födda har högre arbetslöshet och lägre arbetskraftsdeltagande än andra grupper. För utrikes födda gäller detta särskilt för personer med bakgrund i länder utanför Europa och för dem som varit i Sverige en kort tid. En förklaring till att både unga och utrikes födda som varit kort tid i Sverige har problem, är att de befinner sig i en fas i livet då de håller på att etablera sig på arbetsmarknaden.

Under denna fas kan det vara svårt för arbetsgivare att bedöma deras kompetens eftersom de har relativt lite arbetslivserfarenhet och referenser från tidigare arbetsgivare. Detta kombinerat med relativt höga ingångslöner och därmed höga kostnader för att anställa leder till att arbetsgivare är tveksamma till att anställa dessa personer. En annan förklaring är att arbetsrättsreglerna om sist in och först ut omfördelar arbetslösheten mellan olika grupper, och att särskilt unga men sannolikt även utrikes födda som varit kort tid i landet, kan drabbas i denna omfördelning.

Det finns flera andra förklaringar till dessa gruppers svaga förankring på arbetsmarknaden. För utrikes födda bidrar diskriminering, bristande språkkunskaper samt sämre tillgång till de informella nätverk via vilka många jobb tillsätts. Flera av dessa problem gäller även de grupper av personer med funktionsnedsättning som står långt från arbetsmarknaden. Den höga ungdomsarbetslösheten kan bl.a. förklaras av brister i utbildningssystemet som medför att unga lämnar gymnasieskolan utan slutbetyg. Det låga arbetskraftsdeltagandet beror framför allt på att unga utbildar sig och befinner sig i utbildningssystemet under allt längre tid. Detta kan vara värdefullt om det t.ex. leder till arbete och högre inkomst. Det mesta talar dock för att genomströmningen i utbildningssystemet kan öka.

En växande andel unga varken deltar i arbetskraften eller studerar, vilket är speciellt oroande. Det saknas i dag i stor utsträckning kunskap om orsakerna bakom denna utveckling.

Äldre personer i Sverige har i en internationell jämförelse en hög sysselsättningsgrad, vilket främst beror på den relativt höga sysselsättningsgraden bland svenska kvinnor. Sysselsättningsgraden faller emellertid med stigande ålder. Den lägre sysselsättningsgraden bland de äldsta (60–64 år) beror främst på att äldre tenderar att lämna arbetskraften med avtalspension eller till sjuk- och aktivitetsersättning. Arbetslösheten är relativt låg bland äldre men de som drabbas riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet. Orsakerna till äldres relativt svaga ställning på arbetsmarknaden går bl.a. att finna i arbetsgivarnas attityder mot äldre arbetskraft, anställningskostnaderna för äldre, avtalspensionssystemets utformning samt normerna för utträde från arbetslivet.

Det finns också betydande skillnader i kvinnors och mäns arbetsmarknadssituation vilket bl.a. resulterar i att andelen deltidsarbetande är betydligt högre bland kvinnor än bland män. Fler kvinnor än män rapporterar också att de vill utöka sin arbetstid. En förklaring till detta är att arbetsmarknaden är könsuppdelad och att kvinnor arbetar i sektorer där deltidsarbete är vanligt, som t.ex. detaljhandel eller vård- och omsorgssektorn.

De ojämlika förutsättningarna på arbetsmarknaden kräver således att sysselsättningspolitiken måste inbegripa åtgärder som syftar till att stärka grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden.

Åtgärder för högre sysselsättning

För att varaktigt och snabbt öka sysselsättningen genom minskat utanförskap och ökad sysselsättning för unga, äldre, utrikes födda samt deltidsarbetslösa krävs en kombination av utbuds- och efterfrågestimulerande åtgärder.

Ett viktigt fokus i regeringens politik har legat på åtgärder som ökar arbetsutbudet, eftersom erfarenheterna visar att det är arbetsutbudet som på lång sikt är avgörande för sysselsättningens storlek. De viktigaste åtgärderna regeringen vidtagit för att öka arbetsutbudet är jobbskatteavdraget och förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna.

På kort sikt är det viktigt att utbudsreformer kombineras med efterfrågestimulerande åtgärder. Bland de viktigaste åtgärderna kan nämnas nystartsjobben och nyfriskjobben

De åtgärder som vidtagits för att stärka grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden har till stor del handlat om att öka arbetsgivarnas benägenhet att rekrytera ur dessa grupper. För unga och äldre utgör de viktigaste åtgärderna nedsättningar i arbetsgivaravgifterna. För utrikes födda finns instegsjobb. Regeringen har också genomfört åtgärder för att förstärka valideringen av utländsk utbildning eller annan yrkeskompetens. För att motverka att framför allt kvinnor hamnar i långvarig deltidsarbetslöshet har rätten till ersättning för deltidsarbetslöshet begränsats i arbetslöshetsförsäkringen. För personer som varit deltidsarbetslösa i minst två år finns under 2008 möjligheten att få en heltidsanställning

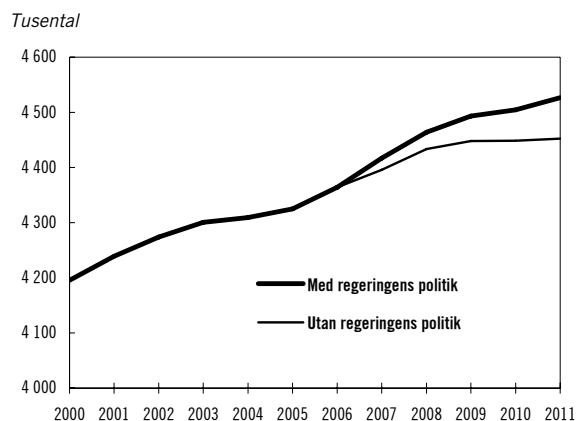
genom ett särskilt nystartsjobb för deltidsarbetslösa.

Även åtgärder som förbättrar matchningen ökar sysselsättningen. Arbetsförmedlingen har givits ett tydligare uppdrag vad avser att förmedla jobb. De arbetsmarknadspolitiska programmen har fått en tydligare inriktning mot att öka sökaktiviteten.

Har politiken avsedd effekt?⁴

Regeringen bedömer att den varaktiga sysselsättningen mätt i antal personer, exklusive effekterna av de förslag som presenteras i denna proposition, ökar med omkring 75 000 personer, eller med 1,8 procent, fram t.o.m. 2011, se diagram 1.4. De totala effekterna, inklusive effekterna av de förslag som presenteras i denna proposition, redovisas i avsnitt 1.7.

Diagram 1.4 Varaktig sysselsättning 16–64 år med respektive utan regeringens hittills vidtagna reformer



Källa: Finansdepartementet.

I diagram 1.4 redovisas skillnaden mellan hur den varaktiga sysselsättningen (dvs. efter det att konjunkturreffekter rensats bort) utvecklas med respektive utan regeringens hittills vidtagna reformer. Regeringens bedömning baseras på den forskning som finns kring effekterna av olika åtgärder som t.ex. förändringar i skatter, socialförsäkringar eller inom arbetsmarknadspolitiken. Eftersom kunskapen om effekterna är

⁴ I appendix 1 beskrivs det uppföljningsschema som används för att följa upp utanförskapets omfattning och struktur. Flertalet indikatorer finns ännu inte tillgängliga vilket innebär att uppföljningsschemat inte kan tillämpas i alla delar. Nedan följer en sammanfattning av den mer utförliga uppföljningen i appendix.

långt från fullständig, ingår ett mått av osäkerhet i bedömningen. Det gäller i synnerhet bedömningen av hur snabbt effekterna av politiken uppstår. Av diagram 1.4 framgår dock att stora delar av de effekter som förväntas uppstå ännu inte har realiserats.

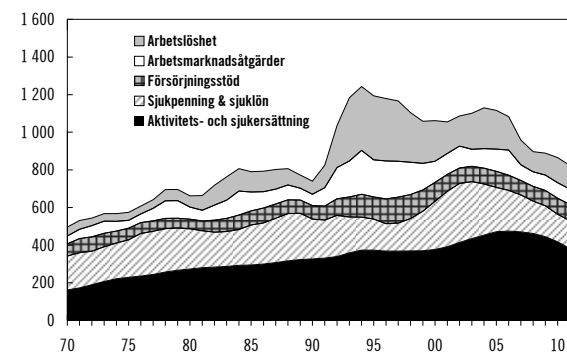
Osäkerheten kring storleksordningen på effekterna av politiken gör det viktigt att använda indikatorer på arbetsmarknadssituationen för att följa upp hurvida politiken leder sysselsättningen i rätt riktning eller om det finns skäl att ändra eller komplettera vidtagna åtgärder. Arbetsmarknadssituationen påverkas av många faktorer, bl.a. konjunkturläget, vilket är viktigt att beakta när slutsatser om politikens effekter ska dras.

Sysselsättningen och antalet personer i arbete har ökat kraftigt sedan 2006. Det beror på att arbetslösheten och sjukfrånvaron minskat samt på att arbetskraftsdeltagandet ökat. Det är vanligt att arbetskraftsdeltagandet ökar när efterfrågan på arbetskraft stiger, bl.a. därför att fler söker sig till arbetsmarknaden då sannolikheten att få arbete ökar. Den relativt kraftiga ökningen av arbetskraftsdeltagandet under senare år kan dock också förklaras med den demografiska utvecklingen och de reformer regeringen vidtagit för att öka arbetsutbudet. Arbetsförmedlingens undersökningar visar att sökaktiviteten ökat väsentligt under senare år. Det är sannolikt en följd av regeringens politik och det goda konjunkturläget.

Den fördelaktiga utvecklingen på arbetsmarknaden bekräftas av statistik som beskriver antalet personer som erhåller ersättningar från olika trygghetssystem. De ersättningar som avses är arbetslöshetsersättning och ersättning vid deltagande i något arbetsmarknadspolitiskt program, sjuk- och rehabiliteringspenning inklusive sjuklön, samt sjuk- och aktivitetsersättning.⁵

Diagram 1.5 Antal personer (mätt som helårsekvivalenter) som uppbär ersättning från vissa ersättningssystem

Tusental



Anm.: Prognos 2008–2011

Källa: Finansdepartementet.

Antalet personer mätt som helårsekvivalenter⁶ som erhåller ersättningar minskade med 125 000 personer från dryga 1 084 000 personer 2006 till 959 000 personer 2007. Det är den överlägset största minskningen för ett enskilt år under de drygt 35 år som det finns statistik tillgänglig för. Minskningen gäller samtliga grupper som får ersättningar. Antal helårsekvivalenter som får arbetslöshetsersättning eller ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program minskade sammanlagt med 97 000 personer. Sjukskrivningarna minskade med 21 000 och sjuk- och aktivitetsersatta med 4 000 helårsekvivalenter. Ekonomiskt bistånd sjönk med 3 000 helårsekvivalenter.

Minskningen i antalet personer som får sjukpenning beror bl.a. på att allt färre personer blir sjukskrivna och att sjukskrivningstiderna blivit kortare. Under tidigare konjunkturuppgångar har en ökad sysselsättning åtföljts av en ökad sjukfrånvaro. Under senare år har dock sysselsättningen ökat samtidigt som sjukfrånvaron minskat, vilket indikerar att sjukfrånvaron nu etablerats på en lägre nivå.

De reformer som gjorts inom sjukförsäkringen har troligtvis bidragit till den positiva utvecklingen, även om flera av reformerna nyligen trätt i kraft. Orsaken till detta kan vara s.k. aviserings effekter, dvs. att människor ändrade sina beteenden redan när reformerna aviserades för ett år sedan. Forskning visar att aviserings effekter kan vara betydande.

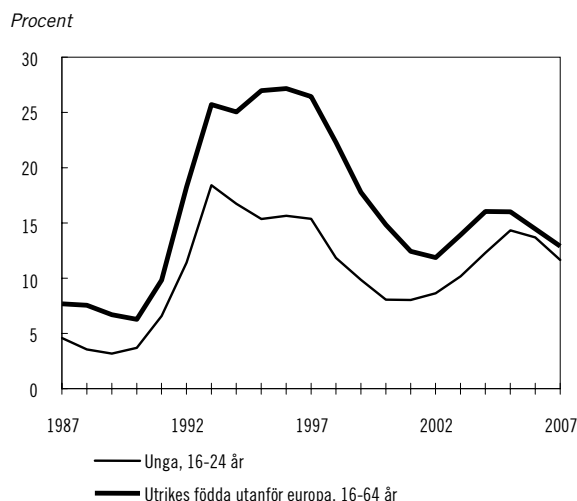
⁵ Det är viktigt att notera att grupper med svag förankring på arbetsmarknaden, t.ex. ungdomar, i mindre utsträckning än andra är berättigade till ersättning från arbetslöshets- och sjukförsäkringen.

⁶ Med helårsekvivalenter avses det antal personer som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Exempelvis blir två personer som varit heltidssjukskrivna ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent det året.

Politikens effekter på vissa grupper

Sysselsättningsutvecklingen har varit positiv både för unga och utrikes födda. Det beror både på ett ökat arbetskraftsdeltagande och minskad arbetslöshet.

Diagram 1.6 Öppen arbetslöshet i förhållande till arbetskraftens storlek i grupperna unga 16–24 år samt personer födda utanför Europa 16–64 år



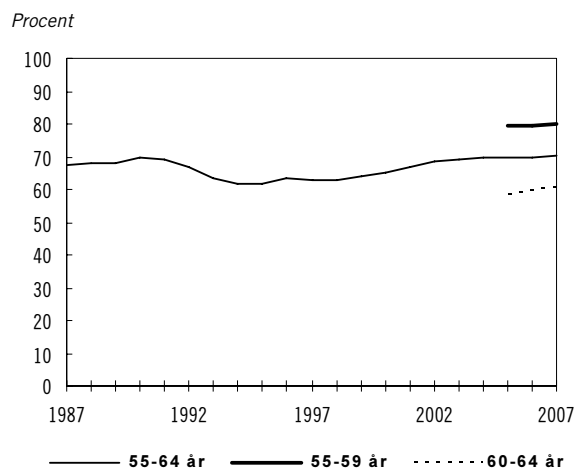
Anm.: Arbetslöshet enligt tidigare definition. Heltidsstuderande som söker arbete räknas inte som arbetslösa eller i arbetskraften.

Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 1.6 visar den relativa arbetslöshetens utveckling, dvs. antalet arbetslösa i förhållande till arbetskraften, för unga 16–24 år samt för personer födda utanför Europa i åldern 16–64 år. Arbetslösheten (enligt tidigare definition) har fallit för båda grupperna. Arbetslösheten bland unga i åldern 16–24 år uppgick till 11,7 procent 2007 och för utrikes födda utanför Europa till 12,9 procent. Arbetslösheten för hela befolkningen uppgick samma år till 4,6 procent, enligt den tidigare definitionen.

De äldres situation framgår av diagram 1.7. Under perioden 2005–2007 ökade sysselsättningsgraden från 59,6 till 60,6 procent för personer i åldern 60–64 år. I åldersgruppen 55–59 år var ökningen i sysselsättningsgrad endast marginell.

Diagram 1.7 Sysselsättningsgrad bland äldre (55–64 år) samt för åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år från 2005



Källa: Statistiska centralbyrån.

För att utröna om den positiva utvecklingen av arbetsmarknadssituationen bland unga, utrikes födda och äldre är ett resultat av regeringens reformer eller snarare kan hänföras till konjunkturläget är det viktigt att ta hänsyn till att dessa gruppers arbetsmarknadssituation är mer konjunkturkänslig än arbetsmarknadssituationen för befolkningen i övrigt. Det kan därför vara informativt att jämföra en grupps utveckling de senaste åren med hur arbetsmarknadssituationen för gruppen utvecklades vid den tidigare högkonjunkturen mellan åren 1999 och 2001. Om gruppens arbetsmarknadssituation utvecklats särskilt gynnsamt i förhållande till befolkningen som helhet under denna konjunkturuppgång jämfört med den tidigare konjunkturuppgången, kan det indikera att regeringens politik haft avsedd effekt. Resultatet av en sådan jämförelse bör dock tolkas med försiktighet. Exempelvis påverkas olika gruppers arbetsmarknadssituation av en rad bakomliggande faktorer som inte beaktas i jämförelsen.

Finanspolitiska rådet har analyserat om regeringens politik på detta sätt bidragit till att förbättra arbetsmarknadssituationen för unga (16–24 år), personer som är födda utanför Europa samt äldre (55–64 år). De drar slutsatsen att framför allt unga har förbättrat sin (relativa) arbetsmarknadssituation mer i denna konjunkturuppgång än i den tidigare. Det indikerar att regeringens politik har bidragit till den positiva utvecklingen för unga.

För personer som är födda utanför Europa finner Finanspolitiska rådet att arbetskraftsdeltagandet har ökat mer än i förra konjunkturuppgången men att sysselsättningen

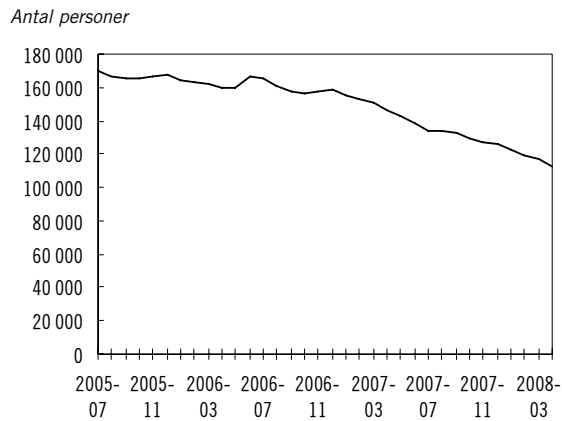
däremot inte ökat i motsvarande grad. En möjlig tolkning av Finanspolitiska rådets beräkningar är att regeringens utbudsreformer haft effekt men att ytterligare åtgärder kan behövas för att stimulera arbetsgivarnas benägenhet att anställa personer i gruppen. Det kan också vara svårt att jämföra grupperna mellan de två konjunkturuppgångarna, eftersom bl.a. individernas vistelse-tid i Sverige kan skilja sig åt.

För personer i åldersgruppen 55–64 år finner Finanspolitiska rådet att deras arbetsmarknads-situation inte har förbättrats mer i denna konjunkturuppgång jämfört med i den tidigare. Orsaken är främst att arbetskraftsdeltagandet inte ökat i samma omfattning. En möjlig förklaring skulle kunna vara att den långvariga ökningen av arbetskraftsdeltagandet för gruppen 60–64 år nu har planat ut, vilket kan ha försvårat möjligheterna att urskilja eventuella effekter av regeringens politik. Frågan kräver ytterligare analys.

Diagram 1.8 visar hur deltidsarbetslösheten utvecklats under senare år. Diagrammet avser antalet personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen som deltidsarbetslösa eller timanställda i slutet av varje månad. Antalet personer som är deltidsarbetslösa eller timanställda har minskat betydligt sedan hösten 2006. Sannolikt har det gynnsamma konjunkturläget och det ökande antalet heltidsarbeten bidragit till denna utveckling. När deltidsarbetslösheten i stället beskrivs genom antalet personer som anger att de skulle vilja arbeta mer än de gör (s.k. undersysselsatta) i SCB:s arbetskraftsundersökningar syns dock inte någon nedgång i deltidsarbetslösheten. Inga säkra slutsatser kan därför för närvarande dras för denna grupp.

Möjligheterna att uppbära arbetslöshetsersättning på deltid har ändrats fr.o.m. den 7 april 2008. Ändringen innebar att antalet ersättningsdagar som betalas ut för veckor i vilka personen också har arbetat begränsades till 75 dagar. Tidigare kunde ersättning lämnas under många år. Många människor riskerade därmed att fastna i en långvarig deltidsarbetslöshet och undersökningar visade att regelverket ledde till ett visst överutnyttjande.

Diagram 1.8 Antal deltidsarbetslösa och timanställda inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Kvarstående sökande vid månads slut



Källa: Arbetsförmedlingen.

Det fortsatta arbetet

I betydande utsträckning beror den kraftiga förbättringen på arbetsmarknaden mellan 2006 och 2007 på den goda konjunkturen. Men den starka utvecklingen av sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet måste ändå tas som en indikation på att de reformer regeringen vidtagit bidragit till den positiva utvecklingen. Ytterligare en indikation är att antalet personer som får ersättningar för arbetslöshet och ohälsa minskat mer sedan 2006 än dessförinnan under nära 35 år. Ytterligare indikationer på att politiken haft effekt är att sjukskrivningarna minskar samt att arbetsmarknadssituationen för unga förbättrats väsentligt. Regeringens bedömning är därför att reformerna bidragit till att öka sysselsättningen och att den positiva arbetsmarknadsutvecklingen under senare tid därmed inte bara beror på att konjunkturen varit god.

Utanförskapet måste dock minska ytterligare. Indikatorerna ovan visar bl.a. att antalet personer, mätt som helårsekvivalenter, som har sjuk- och aktivitetsersättning minskade med 4 000 mellan 2006 och 2007. Detta är positivt eftersom denna grupp dessförinnan inte hade minskat på 10 år och att antalet hade tredubblats sedan 1970. Prognoserna pekar på att denna grupp kommer att minska från 470 000 till cirka 380 000 år 2011, bl.a. till följd av regeringens politik. Regeringen kommer att följa utvecklingen inom gruppen noga och vid behov överväga ytterligare åtgärder.

Indikatorerna antyder också att andra eller kompletterande åtgärder kan behövas för att stärka situationen för i synnerhet utrikes födda

och äldre. Utvecklingen i dessa grupper kommer att följas noga.

Under 2007 bidrog det gynnsamma konjunkturläget till att personer med relativt svag förankring på arbetsmarknaden fick arbetslivserfarenhet och därmed kom närmare ett varaktigt arbete.

Det finns nu flera indikationer på att arbetsmarknadsläget försämras.⁷ Erfarenheten visar att de som står längst från arbetsmarknaden drabbas hårdast av en konjunkturedgång. För att upprätthålla ett långsiktigt högt utbud av arbetskraft är det därför viktigt att motverka att människor återigen slås ut från arbetsmarknaden. Utvecklingen måste således följas noga och en beredskap måste finnas för att efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden kan behöva stimuleras ytterligare.

Regeringen bedömer att antalet individer med ekonomiskt bistånd kommer att öka något fram t.o.m. 2011. Regeringen kommer att bevaka denna utveckling noggrant och vid behov överväga åtgärder för att motverka detta.

Regeringens bedömning är att det är fortsatt viktigt att stimulera utbudet av arbetskraft. Erfarenheten visar nämligen att sysselsättningen på lång sikt bestäms av arbetsutbudet. När arbetsutbudet ökar leder det till att lönekostnaderna för företagen blir något lägre än vad de annars skulle ha varit, och därmed även till att inflationen och räntan hålls nere. Lägre lönekostnader och lägre ränta leder på sikt till att fler jobb skapas eftersom det då blir mer lönsamt att anställa. När arbetsutbudet ökar erhålls också en bättre fungerande lönebildning, vilket leder till en varaktigt lägre arbetslöshet.

Ett ökat utbud reducerar också risken för att överhettning och inflationsdrivande flaskhalsproblem uppstår när efterfrågan på arbetskraft åter vänder uppåt. Ett ökat arbetsutbud, leder

således till att Sverige kan dra större nytta av nästa högkonjunktur.

1.5 Den ekonomiska utvecklingen och reformutrymmet

Den globala tillväxten har fortsatt att bromsa in. Detta bidrar till en svagare tillväxt även i svensk ekonomi och en svagare sysselsättningsutveckling. De offentliga finanserna är trots detta fortsatt starka. Sammantaget ger detta ett reformutrymme som är något större än vad som bedömdes i 2008 års ekonomiska vårproposition.

1.5.1 Fortsatt finansiell turbulens och högre inflation dämpar global tillväxt

På de finansiella marknaderna fortsätter den turbulens som startade för drygt ett år sedan. Turbulensen innebär stramare finansiella förhållanden, vilket innebär att det blir både svårare och dyrare att låna för såväl företag som hushåll. I vårpropositionen förutsågs turbulensen klinga av till årsskiftet 2008/2009. Då oron på finansmarknaderna tagit ny fart under sommaren och hösten bedöms turbulensen nu fortleva en bra bit in i 2009.

Den höga inflationen i världsekonomin är till stor del en följd av höga olje- och livsmedelspriser. Oljepriset och priset på jordbruksprodukter ligger för närvarande alltfjämt på höga nivåer, men har fallit något under sommaren.

Konjunktoren i omvärlden fortsätter att mattas av och både hushåll och företag har låga framtidsförväntningar. I Förenta staterna är utvecklingen på bostadsmarknaden alltfjämt svag, vilket delvis uppvägs av att stark export, låga räntor och skatterabatter håller tillväxten uppe. I euroområdet har industrin visat en svagare utveckling än väntat bl.a. beroende på en stark växelkurs, relativt höga räntor och hög inflation. Jämfört med bedömningen i vårpropositionen väntas tillväxten i omvärlden bli svagare och konjunkturbotten väntas nås först i början av 2009.

⁷ Under slutet av 2009 och 2010 kommer konjunkturförsvagningen att innebära att sysselsättningen minskar och arbetslösheten ökar. Trots konjunkturförsvagningen bedömer regeringen att det totala antalet helårsekvivalenter som uppstår ersättning från ersättningssystem minskar fram till 2011 (se diagram 1.5). Det kan tyckas motsägelsefullt, eftersom fler personer får arbetslöshetsersättning när arbetslösheten ökar. Bedömningen är också att antalet arbetslösa som får ersättning ökar under 2009 och 2010 med motsvarande 27 000 helårsekvivalenter. Förklaringen till att det totala antalet helårsekvivalenter ändå faller är att sjukfrånvaron och antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsätter att minska. Det är bl.a. en följd av regeringens reformer inom sjukförsäkringen. Den minskande sjukfrånvaron kommer också att leda till att antalet personer i arbete utvecklas starkare än den totala sysselsättningen eftersom personer som är sjukfrånvarande från en anställning räknas som sysselsatta.

1.5.2 Svensk ekonomi bromsar in

Även svensk ekonomi växer långsammare än under de närmast föregående åren. Konjunkturavmattningen i omvärlden har inneburit att de svenska exportföretagen fått det svårare. Finansiell oro och svagare internationell efterfrågan bidrar också till att investeringarna, som i hög grad samvarierar med exportutvecklingen, mattas. Samtidigt dämpas hushållens konsumtion av hög inflation, höga räntor och en svag börsutveckling. Sammantaget innebär detta att utsikterna för svensk ekonomi är sämre jämfört med bedömningen i vårpropositionen.

Arbetsmarknaden har visat en positiv utveckling under en längre tid. Sedan slutet av 2007 har dock såväl antalet sysselsatta som antalet personer i arbetskraften vuxit allt långsammare. Denna inbromsning väntas fortsätta och de närmaste åren kan sysselsättningen förväntas falla något till följd av konjunkturförsvagningen. Med en lägre aktivitet på arbetsmarknaden och i ekonomin i stort blir resursutnyttjandet mindre ansträngt framöver.

Inflationen har stigit snabbare än förväntat. Utvecklingen beror till stor del på livsmedels- och energipriserna, inte minst oljepriset. Den successivt stigande inflationen i Sverige de senaste åren beror till en viss del också på ett stigande inhemskt kostnadstryck. En förklaring till det är att produktiviteten utvecklats svagt under 2007 och 2008. En återhämtning i produktiviteten väntas dock ske när ekonomin tar fart. Bilden framöver är att inflationen faller tillbaka i takt med lägre oljepriser och svagare efterfrågan i ekonomin. Den svagare efterfrågan innebär också att löneökningarna dämpas.

Riksdagen har gett Riksbanken i uppdrag att självständigt upprätthålla prisstabilitet. Riksbanken har definierat prisstabilitet som ett mål att hålla inflationen mätt med konsumentprisindex (KPI) kring 2 procent per år. Regeringen står bakom inflationsmålet. En väntad lägre inflation de kommande åren gör att Riksbanken förutses sänka styrräntan successivt för att hålla inflationen kring målet på 2 procent.

Det ekonomiska läget är för närvarande svårbedömt. Sammantaget bedöms dock riskerna i huvudsak finnas på nedsidan. Det finns en betydande risk för att problemen på de internationella finansmarknaderna blir mer utdragna. Därtill finns för Sveriges del en speciell risk kopplad till utvecklingen i de baltiska

ekonomierna. Till bilden hör också risker kopplade till svenska hushålls dämpade framtidstro och till den svaga produktivitetsutvecklingen.

1.5.3 Goda offentliga finanser ger utrymme för reformer

De reformpaket som regeringen aviserat, och det reformutrymme de tar i anspråk, är förenligt med det finanspolitiska ramverket. Reformerna syftar ytterst till att öka välfärden. En väl avvägd finanspolitik förutsätter att de budgetpolitiska målen och restriktionerna respekteras, att finanspolitiken inte bidrar till att förstärka konjunktursvängningar och att hänsyn tas till osäkerheten i den ekonomiska utvecklingen på såväl kort som lång sikt (se vidare avsnitt 4.2). Respekteras inte detta riskerar välfärden att urholkas på lång sikt.

Till följd av konjunkturavmattningen beräknas det offentlig-finansiella sparandet bli något svagare jämfört med bedömningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Trots det utvecklas de offentliga finanserna fortsatt starkt (se vidare kapitel 8). Samtliga delsektorer, dvs. staten, ålderspensionssystemet och kommunerna redovisar överskott.

Den svagare konjunkturutvecklingen talar för att reformutrymmet, sett till konjunkturläget, nu är större än i bedömningen som gjordes i vårpropositionen. De föreslagna reformerna i denna proposition omfattar 32 miljarder kronor för 2009, eller cirka 1 procent av BNP. Effekterna på det finansiella sparandet av dessa reformer ökar med cirka 4 miljarder kronor till 2011. Eftersom resursutnyttjandet bedöms vara lågt, särskilt under 2009 och 2010, bidrar reformerna till att hålla uppe efterfrågan dessa år.

De indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet (se avsnitt 4.3) visar å ena sidan att det finns ett visst reformutrymme även de närmaste åren. Å andra sidan finns flera skäl till att i dagsläget vara försiktig med att i förväg in-teckna detta eventuella reformutrymme, utöver den redan kraftfulla satsning regeringen gör i denna proposition.

Erfarenheten visar att det offentliga sparandet tenderar att överskattas vid en konjunkturförsvagning. Mellan åren 2000–2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP, en minskning med cirka 120 miljarder kronor inom loppet av bara två år. Ekonomi-

styrningsverket har också bedömt att det statliga budgetsaldot skulle kunna försvagas med 85 miljarder kronor vid en försämrad makroekonomisk utveckling liknande den vid den förra konjunkturedgången 2000–2003. Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen bedöms dessutom för närvarande vara större än normalt till följd av den finansiella turbulensen i världsekonomin.

Det är också svårt att skilja på temporära och permanenta förändringar av det offentliga sparandet. En temporär förstärkning av det offentliga sparandet kan inte användas för att finansiera varaktiga skattesänkningar eller utgiftshöjningar. Regeringen har genomfört ett antal reformer som bedöms ha bidragit till en permanent sänkning av vissa utgifter på framför allt ohälsa- och arbetsmarknadsområdet. Även dessa bedömningar är osäkra, vilket ytterligare understryker behovet av försiktighet vad gäller att ta i anspråk tillkommande reformutrymmen.

Vidare finns det en betydande osäkerhet kring bedömningarna av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Förändringar i exempelvis befolkningsprognosen eller i bedömningen av den långsiktiga tillväxten i antalet arbetade timmar kan göra att synen på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet kan skilja sig ganska mycket mellan två olika prognostillfällen. Till bilden hör också att det är mycket svårt att uppskatta vilken kostnadsökning den demografiska utvecklingen kommer att föra med sig för den offentliga verksamheten, något som också understryks av såväl Internationella valutafonden som svenska bedömare (se vidare avsnitt 8.4).

Mot denna bakgrund bedömer regeringen för närvarande att ett reformutrymme på cirka 32 miljarder kronor för 2009 och ytterligare 4 miljarder kronor för 2010 är välavvägt och ansvarsfullt.

Finanspolitiken kommer, så länge det behövs, att vara inriktad på att upprätthålla ett finansiellt sparande som motsvarar 1 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln. När konjunkturen försvagas i ett läge då det finansiella sparandet varaktigt bedöms överstiga över-skottsmålet, är det naturligt att finanspolitiken förs i en mer expansiv riktning som gör att sparandet närmar sig målet. De nu föreslagna reformerna är därför förenliga med en ansvarsfull finanspolitik.

Dämpas efterfrågan i svensk ekonomi ytterligare de närmaste åren kommer det, via de automatiska stabilisatorerna, att bidra till att inkomsterna utvecklas svagare och att utgifterna ökar något jämfört med nuvarande bedömningar. Det innebär att finanspolitiken automatiskt hjälper till att dämpa konjunkturedgången, men också att sparandet försvagas.

När det gäller utrymmet för ytterligare reformer de närmaste åren är det viktigt att beakta riskbilden. Bedömningen är nu att riskerna för en mer negativ ekonomisk utveckling dominerar. Erfarenheten visar att det offentliga sparandet tenderar att överskattas vid en konjunkturedgång och att det är svårt att avgöra i vilken mån en försvagning beror på konjunkturrella eller strukturella faktorer. I en situation där det finansiella sparandet skulle försvagas på ett mer betydande sätt, kommer utrymmet för nya reformer att vara starkt begränsat. Det är därför viktigt att i dagsläget se till att det finns en tillräckligt stor marginal i de offentliga finanserna så att de automatiska stabilisatorerna kan få verka fullt ut. Detta understryker ytterligare vikten av att inte för tidigt in-teckna ett osäkert framtida reformutrymme.

Under särskilda omständigheter går det inte att utesluta att det finansiella sparandet under en viss tid blir negativt, men med en ansvarsfullt utformad finanspolitik kan i varje fall risken för att politiken i sig bidrar till detta minimeras. Regeringen återkommer i 2009 års ekonomiska vårproposition med en ny bedömning av reformutrymmet inför budgetpropositionen för 2010.

1.6 Regeringens satsningar i denna budgetproposition

Regeringens politik för full sysselsättning och minskat utanförskap har skapat förbättrade förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling. Även framgent ska politiken vara inriktad på att det ska vara mer lönsamt att arbeta, enklare och billigare för arbetsgivare att anställa samt mer attraktivt att starta och driva företag. En långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling och en varaktigt hög sysselsättning skapar också goda förutsättningar för att upprätthålla och utveckla de generella

välfärdssystemen samt bättre möjligheter för enskilda och familjer att bestämma över den egna vardagen.

Mot bakgrund av betydelsen av fortsatt starka offentliga finanser, vikten av en hög sysselsättning samt behovet att mildra konjunktur-nedgången föreslår regeringen i denna proposition tre reformpaket:

- ett reformpaket för jobb och företagande,
- ett reformpaket för att rusta Sverige för framtiden, samt
- ett reformpaket för att förstärka välfärden.

1.6.1 Ett reformpaket för jobb och företagande

För att upprätthålla och utveckla kvaliteten i välfärdstjänsterna även i en situation med en allt äldre befolkning, måste fler människor arbeta mer och högre upp i åldrarna. Detta är också centralt för att säkra långsiktigt hållbara offentliga finanser. Som framgått av tidigare avsnitt har regeringens politik för en ökad sysselsättning haft effekt. Arbetslösheten och sjukfrånvaron har sjunkit och antalet sysselsatta har ökat. Mellan andra kvartalet 2006 och andra kvartalet 2008 ökade antalet sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år med närmare 200 000 personer.

Fortfarande lönar det sig dock alltför lite för många människor att arbeta eller att arbeta mer. Utvecklingen för unga människor har varit tämligen god, men det är angeläget att fortsätta att förbättra möjligheterna för dem att komma in på arbetsmarknaden. Situationen för bl.a. utrikes födda personer är fortsatt bekymmersam. De indikationer om ett försämrat arbetsmarknadsläge som nu finns motiverar ytterligare insatser för att öka arbetsutbudet och förbättra situationen för personer med svag ställning på arbetsmarknaden. Därtill finns det alltför många hinder och barriärer för de som vill starta och driva företag.

En förstärkt arbetslinje

Sysselsättningen har ökat under senare år men fortfarande står dock alltför många utanför arbetsmarknaden. Detta gäller t.ex. personer med utländsk bakgrund, kvinnor, personer med

funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, äldre och unga. För att säkra den långsiktiga finansieringen av välfärdssystemen behöver det totala antalet arbetade timmar i ekonomin öka. Regeringen presenterar därför ytterligare reformer för att stärka arbetslinjen och öka arbetsutbudet samt göra det mindre kostsamt att anställa.

Sänkt skatt på arbete

Det jobbskatteavdrag som introducerades 2007 är den åtgärd som är av störst betydelse i regeringens politik för att stärka arbetslinjen. I det första steget sänktes inkomstskatten med cirka 40 miljarder kronor. Genom det andra steg som togs 2008 sänktes skatten med ytterligare drygt 10 miljarder kronor. I båda dessa steg var syftet att sänka trösklarna vid inträde på arbetsmarknaden för låg- och medelinkomsttagare, men också att sänka marginalskatterna för människor som redan har ett arbete. Skillnaden i ekonomiskt utfall mellan att vara eller inte vara i arbete, de s.k. tröskeeffekterna, har avgörande betydelse för drivkrafterna att arbeta.

I samma syfte föreslår regeringen nu att ett tredje steg i jobbskatteavdraget införs. Detta kombineras med ett sänkt uttag av statlig inkomstskatt. Förslagen, som totalt omfattar 15 miljarder kronor, innebär att skatten för löntagare sänks ytterligare. Genom att skatte-sänkningen utformas så att skatten sänks för löneinkomster i förhållande till andra inkomster blir det än mer lönsamt att arbeta.

Liksom tidigare steg innebär också det tredje steget att marginalskatten för låg- och medelinkomsttagare sänks, så att det lönar sig bättre att arbeta mer för de som redan arbetar, t.ex. genom att gå från deltid- till heltidsarbete.

Uttaget av statlig skatt sänks genom att den nedre skiktgränsen i den statliga skatteskalen höjs utöver den automatiska uppräknings som sker genom kopplingen till konsumentpriserna. Gränsen för att betala statlig inkomstskatt flyttas därmed upp med drygt 18 000 kronor per år utöver vad som följer av den automatiska uppräknings. Detta bidrar till att minska andelen som betalar statlig skatt. Därmed ökar drivkrafterna för heltidsarbetande att arbeta mer och höja sin produktivitet. Det blir även mer lönsamt att t.ex. satsa på utbildning.

Förändringarna i den statliga inkomstkatten innebär också att de skattemässiga villkoren för entreprenörer förbättras.

Vidare föreslås en förenklad utformning av jobbskatteavdraget för dem som fyllt 65 år genom att skattereduktionen kopplas direkt till arbetsinkomsten. Därmed gynnas också pensionärer med förhållandevis låga inkomster av jobbskatteavdraget. Detta ökar drivkrafterna för äldre att stanna kvar i arbetslivet.

Jobbskatteavdraget ökar sysselsättningen

För att få fler i arbete och minska utanförskapet har regeringen infört ett jobbskatteavdrag i två steg. Avdraget har sänkt skatten på arbete. Ett tredje steg kommer att träda i kraft den 1 januari 2009. Totalt kommer då skatten på arbetsinkomster inom ramen för de tre stegen att ha sänkts med cirka 60 miljarder kronor mellan 2006 och 2009.⁸

Jobbskatteavdraget innebär att varje löntagare får behålla en större andel av sin lön. Detsamma gäller företagare med låga eller normala inkomster. Avdraget är utformat så att skattelättnaden blir störst för låg- och medelinkomsttagare.

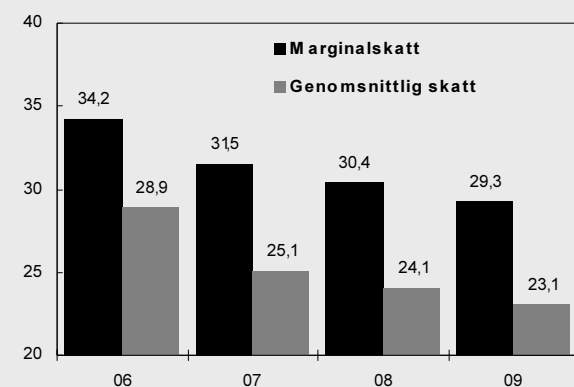
Regeringen bedömer att effekten av jobbskatteavdraget blir att närmare 100 000 fler personer kommer i arbete på lång sikt. Jobbskatteavdraget är den enskilt viktigaste reformen i regeringens strävan att få fler i arbete och minska utanförskapet.

Skatterna har varit höga på låga inkomster

Sverige har beskattat låga inkomster relativt högt. Jobbskatteavdraget har inneburit att skatten har minskat avsevärt för t.ex. ett vårdbiträde, se diagram 1.9.

Diagram 1.9 Marginalskatt och genomsnittlig skatt för ett vårdbiträde

Procent



Källa: Finansdepartementet.

En typisk löntagare får över tusen kronor mer i plånboken per månad

Med de tre stegen i jobbskatteavdraget har 97 procent av alla heltidsarbetande fått skattesänkningar på över 1000 kr per månad. När individer och familjer får mer kvar i plånboken efter skatt ökar självständigheten och möjligheterna att utforma sitt eget liv.

Sänkt skatt på arbete gör det mer attraktivt att arbeta

När det lönar sig bättre att arbeta blir det fler i arbete och färre i utanförskap. Då minskar inkomstspridningen och klyftorna i samhället. Jobbskatteavdraget är utformat så att det ger mest procentuellt till dem som tjänar minst, se tabell 1.2.

Tabell 1.2 Jobbskatteavdragen för olika månadslöner

Yrke	Månadslön	Jobbskatteavdrag	Sänkt skatt som andel av lön
Vårdbiträde	19 000 kr	1 102 kr/mån	5,8%
Metallarbetare	24 000 kr	1 362 kr/mån	5,7%
Sjuksköterska	27 000 kr	1 477 kr/mån	5,5%
Gymnasielärare	29 000 kr	1 511 kr/mån	5,2%
Läkare	50 000 kr	1 511 kr/mån	3,0%

Anm.: Den föreslagna höjningen av den undre skiktgränsen för statlig skatt ger läkaren ytterligare 302 kronor per månad i minskad skatt. Den sänkta skatten som andel av lön uppgår för läkaren sammantaget till 3,6 %.
Källa: Finansdepartementet.

Ett LO-hushåll får mer än 1 600 kronor kvar i månaden

Tabell 1.3 visar hur regeringens politik påverkar ekonomin i ett hushåll med två löntagare med normala inkomster. Det finns vissa åtgärder som försämrar hushållets ekonomi, t.ex. höjda avgifter till arbetslöshetsförsäkringen och högre skatt på snus och tobak. Jobbskatteavdraget ger dock en påtaglig förstärkning av hushållets köpkraft. Sammantaget har hushållets köpkraft förbättrats med mer än 1 600 kronor varje månad.

⁸ Här inkluderas således inte effekterna av den föreslagna höjningen av undre skiktgräns för statlig inkomstskatt.

Tabell 1.3 Hushåll med två heltidsarbetande. Typfall

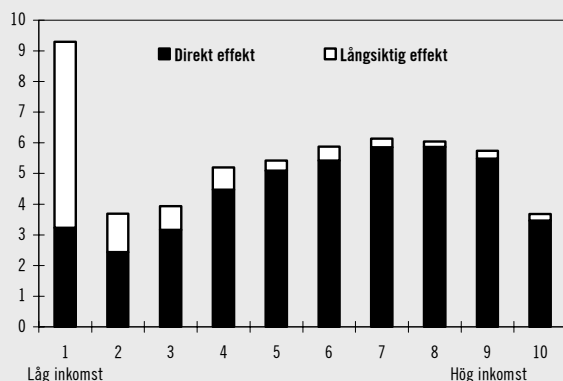
Kronor/månad

	Vårdbiträde	Metall- arbetare	Hushållet
Inkomst	19 000	24 000	43 000
Förändrad inkomst			
Sänkt skatt jobbskatt 1-3	1 102	1 362	2 464
Förändrade utgifter			
Höjd arbetslöshetskassa	-130	-140	-270
Borttagen skattereduktion för arbetslöshetskassa och fackmedlemskap	-100	-100	-200
Ny lättnad arbetslöshets- kassa fr.o.m. 1/7 2009	50	50	100
Jobbrelaterade inkomst- och utgiftsförändringar	922	1 172	2 094
Höjda skatter och avgifter			-415
därav			
Trafikförsäkring			-60
Hemdatoravgift			-120
Drivmedel			-30
Öl/vin			-20
Tobak/snus			-155
Höjd gräns för reseavgift			-30
Netto			1 679

Källa: Finansdepartementet.

Jobbskatteavdraget leder till ökad rättvisa

Jobbskatteavdraget sänker trösklarna in till arbetsmarknaden och gynnar framför allt dem med låga och medelstora inkomster. Det kommer att öka sysselsättningen och på sikt innebära en tydligt utjämnande effekt på inkomstspridningen, se diagram 1.10.

Diagram 1.10 Effekt av jobbskatteavdragen på ekonomisk standard för hela befolkningen i olika inkomstgrupper

Källa: Finansdepartementet.

Ökad trygghet vid arbetslöshet

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring som, rätt utformad, ökar flexibiliteten på arbetsmarknaden genom att fler vågar pröva nya arbeten. Det är viktigt att människor som arbetar har ett inkomstrelaterat skydd i händelse av arbetslöshet. Detta är orsaken till att regeringen 2007 tillsatte en utredning med uppdrag att föreslå formerna för en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Utredningen överlämnade sitt delbetänkande Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54) i maj 2008. Delbetänkandet har remissbehandlats och ett 40-tal remissinstanser har inkommit med synpunkter. Utredningen har ännu inte avlämnat sitt slutbetänkande, men regeringen vill redan nu klargöra att den inte har för avsikt att gå vidare med det förslag som utredningen avlämnat i delbetänkandet, eftersom den föreslagna lösningen skulle innebära ett alltför tekniskt komplicerat system. Regeringens uppfattning är dock fortsatt att det finns skäl att eftersträva att alla som arbetar och uppfyller villkoren för försäkringen bör omfattas av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring med rätt till inkomstrelaterad ersättning i händelse av arbetslöshet. Formerna för hur detta på sikt skulle kunna åstadkommas kommer att prövas vidare inom ramen för den aviserade parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

Regeringen föreslår redan nu åtgärder för att underlätta ny- och återinträde till arbetslöshetskassorna. Regeringen avser att från och med den 1 juli 2009 sänka medlemsavgiften i arbetslöshetskassorna med cirka 50 kronor per månad för de flesta sysselsatta medlemmar. I syfte att stärka drivkrafterna för arbetsmarknadens parter att vara ansvarsfulla i löneförhandlingar och för arbetslöshetskassorna att motverka felaktiga utbetalningar, har avgifterna till försäkringen tydligt kopplats till utgifterna för arbetslöshet. Den 1 juli 2008 infördes nuvarande arbetslöshetsavgift som motsvarar 33 procent av arbetslöshetskassans utbetalning av inkomstrelaterad ersättning. Genom att från och med den 1 juli 2009 sänka denna avgift med cirka 50 kronor per sysselsatt och månad minskar kostnaderna som är förknippade med att gå från arbetslöshet till sysselsättning. Samtidigt behålls den tydliga kopplingen mellan avgifter och utgifter och därmed de positiva effekter på lönebildning och

kontrollarbete som nuvarande egenfinansiering har. Arbetslöshetsavgiften har ett tak som innebär att den högst kan uppgå till 300 kronor per sysselsatt medlem. Sänkningen påverkar inte de arbetslöshetskassor vars arbetslöshetsavgift, efter sänkningen, motsvarar taket.

Regeringen avser att under en övergångsperiod stimulera inträde genom att låta nya medlemmar snabbare kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning. Ett villkor för att kvalificera till inkomstrelaterad ersättning är att man ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i tolv månader. Regeringen avser att föreslå att medlemsvillkoret ändras temporärt under 2009. För varje medlemsmånad under 2009 kommer en medlem att kunna tillgodoräkna sig en ytterligare månad. Förslaget innebär att alla som är medlemmar i en arbetslöshetskassa under 2009 kommer att kunna kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning under en period av sex månader, under förutsättning att de andra villkoren i försäkringen är uppfyllda. Regeländringen bör träda i kraft 1 juli 2009 men avse medlemstid från 1 januari 2009.

För att ytterligare underlätta inträde i en arbetslöshetskassa avser regeringen dessutom att förenkla inträdesvillkoren i enlighet med det förslag som lagts fram av Utredningen om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54). Kravet på viss arbetad tid för att kunna träda in i en arbetslöshetskassa tas bort fr.o.m. den 1 juli 2009. Kravet på att omfattas av arbetslöshetskassans verksamhetsområde kvarstår dock.

Därutöver avser regeringen att från och med den 1 juli 2009 ändra villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för de som varit tillfälligt eller delvis frånvarande under tid med sjukpenning, rehabiliteringspenning, föräldrapenning, havandeskapspenning, smittbärrpenning eller ersättning för närståendevård. Nuvarande regler innebär att en person som varit helt frånvarande från arbetet kan erhålla högre arbetslöshetsersättning än en person som varit tillfälligt eller delvis frånvarande. För att inte de med låg frånvaro ska missgynnas ändras reglerna. Förändringen syftar också till att förbättra drivkrafterna för arbete.

Ytterligare arbetsmarknadspolitiska insatser

En rad insatser för att stärka arbetslinjen och öka arbetsutbudet har redan genomförts inom arbetsmarknadspolitiken och nu tas ytterligare

ett steg genom att tredje fasen i jobb- och utvecklingsgarantin införs. Det innebär att alla deltagare som efter 450 ersättningsdagar i garantin inte funnit något annat alternativ ska anvisas en sysselsättning som motsvarar deras arbetsutbud. Sysselsättning ska skapas hos anordnare som kan vara offentliga eller privata arbetsgivare, sociala företag eller ideella organisationer. Deltagaren ska också få fortsatt stöd av en arbetsförmedlare, då insatserna ska syfta till en övergång till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

För att få fler personer med nedsatt arbetsförmåga till följd av funktionsnedsättning i arbete har regeringen kraftigt ökat resurserna till lönebidrag och Samhall AB. Regeringen har, sedan tidigare, satsat närmare 1 miljard kronor för detta ändamål.

Regeringen utökar även stödet till arbets- hjälpmedel och personligt biträde.

Bättre villkor för företagande och konkurrens

Ett innovativt och dynamiskt näringsliv, med god anpassningsförmåga, är av central betydelse för att Sverige även fortsatt ska ha god konkurrenskraft internationellt. Nya företag sätter press på redan etablerade och tvingar dem till förnyelse, ökad produktivitet och effektivare produktionsmetoder. Därför bör hindren för att starta och utveckla företag vara så låga som möjligt. Nya och växande företag är viktiga också för sysselsättningen. Fler företagare måste vilja och våga anställa.

Regeringen har sedan den tillträdde genomfört ett antal åtgärder för att förbättra villkoren för företagare i Sverige. En rad skattesänkningar har riktas mot företagen. Det har blivit enklare att anställa genom bl.a. sänkta arbetsgivaravgifter för unga och äldre, nystarts-, nyfrisk- och instegsjobb, förbättrad matchning och en förbättrad lönebildning. Förmögenhetsskatten har slopats. Därtill har de s.k. 3:12-reglerna förändrats och medfinansieringen vid långtids-sjukskrivning slopats. En skattereduktion på hushållstjänster har införts. Satsningar har även gjorts för att främja kvinnors företagande samt bland personer med utländsk bakgrund.

Regeringen har dessutom genomfört ett antal åtgärder för att minska regelkrånglet.

Det är även angeläget att egenföretagarna genom sina avgifter bidrar till socialför-

säkringarna på ett sätt som står i relation till förmånerna. Utredningen om trygghetssystem för företagare (N 2006:11) kommer att presentera ett betänkande senare under hösten och därefter avser regeringen att återkomma med förslag.

Med syfte att öka konkurrensen och förbättra valfriheten i offentlig sektor genomför regeringen sedan tidigare särskilda satsningar för att stimulera eget företagande och underlätta för nya aktörer att etablera sig inom hälso- och sjukvården. Därtill har regeringen aviserat en omreglering av apoteksmarknaden innebärande att apoteksmonopolet avskaffas och att marknaden öppnas för konkurrens. Detta syftar till att nå ökad mångfald, ett effektivare resursutnyttjande, lägre läkemedelspriser samt bättre tillgänglighet och service till nytta för konsumenterna och det offentliga.

Fortfarande finns dock brister i företagsklimatet. Regeringen presenterar därför ett jobb- och företagspaket för att skapa bättre förutsättningar att anställa och driva företag, så att fler än i dag vill starta företag och låta dem växa.

Sänkta skatter för företagande

Regeringen presenterar i denna proposition ett betydande antal förändringar av företagsbeskattningen. De syftar till att förstärka drivkrafterna för investeringar och nyanställningar. Framtida skatteintäkter säkerställs samtidigt som entreprenörskap gynnas.

- Bolagsskatten sänks från 28 procent till 26,3 procent för att stärka tillväxten, förbättra förutsättningarna för investeringar och för att främja redovisning av skattemässiga överskott i Sverige.
- Expansionsfondsskatten för enskilda näringsidkare sänks från 28 procent till 26,3 procent. Sänkningen utformas så att den träffar redan gjorda avsättningar vilket innebär en särskild engångsförstärkning för 2009.
- Socialavgifterna sänks med 1 procentenhet. Detta sänker kostnadstrycket vilket särskilt i det aktuella konjunkturläget kommer att förbättra villkoren för nyanställningar och sysselsättning.
- Nuvarande nedsättningen av det samlade uttaget av socialavgifter och allmän löneavgift för ungdomar mellan 18 och 25 år

utvidgas till att omfatta alla som vid årets ingång inte fyllt 26 år. Därtill görs en ytterligare sänkning av avgifterna.

De riktade nedsättningarna av socialavgifterna, inklusive den nu aviserade utvidgningen för ungdomar, och slopandet av den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster som påbörjades 2007 har medfört att arbetsgivarnas arbetskraftskostnader för 2009 minskat med 17 miljarder kronor i förhållande till 2006. Till detta kommer den generella sänkningen av socialavgifterna med 1 procentenhet som motsvarar ytterligare 13 miljarder kronor, av detta tillfaller drygt 9 miljarder kronor svenskt näringsliv i form av minskade lönekostnader. Arbetskraftskostnaderna blir således betydligt lägre för företagen.

- De s.k. 3:12-reglerna reformeras genom ytterligare skattelättnader i form av sänkt maximalt löneuttagskrav samt höjt schablonbelopp.
- Avskrivningsreglerna för inventarier av mindre värde görs mer generösa genom att inköp av inventarier upp till ett halvt prisbasbelopp kan dras av omedelbart.
- På fastighetsområdet ges en skattelättnad inom mervärdesskattens ram genom att den lönegräns som styr när tjänster ska uttagsbeskattas höjs från 150 000 kronor till 300 000 kronor.
- Skatteplanering via handelsbolag genom underprisöverlåtelse och nedskrivning av lagerandelar stoppas.
- Skatteplanering med hjälp av ränteavdrag inom intressegemenskaper förhindras utan att normal näringsverksamhet förhindras eller försvåras.

Minskad administrativ börda

Regeringens mål är att den administrativa bördan för företag ska minska med 25 procent fram till 2010. För att nå detta mål pågår ett omfattande arbete som innefattar såväl konkreta förändringar som utveckling av arbetsmetoder för att långsiktigt bidra till minskad börda. Ett regelråd inrättas under hösten 2008 för att bistå departement och myndigheter i detta arbete.

Som ett led i arbetet aviseras ett antal skatteåtgärder som minskar den administrativa bördan för företagen. Det handlar om:

- möjligheter att ge koncernbidrag till nya bolag,
- minskat uppgiftslämnande om periodiseringsfonder,
- slopat krav på bankgaranti vid företagsförsäljningar,
- minskat uppgiftslämnande för kontrolluppgifter för betalningar från utlandet,
- ändringar i den s.k. avräkningslagen som bl.a. säkerställer rätten till avräkning i vissa fall och tydliggör lagstiftningen, samt
- slopat krav på återkommande teknisk kontroll av kassaregister.

Insatser för ökad konkurrens

En stor del av vården, omsorgen och utbildningen sker i offentlig regi, men en ökande andel utförs av såväl privata, kooperativa och ideella aktörer på uppdrag av det offentliga. En ökad mångfald gör det enklare för brukaren att hitta en tjänst som passar just henne. Samtidigt bidrar mångfald och konkurrens mellan aktörer till utveckling och att bättre tjänster kan tillhandahållas.

De regelverk som omgärdar möjligheterna till valfrihet för brukarna skiljer sig åt mellan olika tjänster. Därtill har det funnits en betydande osäkerhet om hur valfrihetssystem förhåller sig till lagen om offentlig upphandling. För att tydliggöra regelverken och öka valfriheten inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård avser regeringen föreslå att en lag om valfrihetssystem (LOV) införs under 2009.

Flera undersökningar pekar på att den offentliga upphandlingen i dag inte alltid fungerar så väl som den borde. För att främja en bättre fungerande offentlig upphandling föreslår regeringen att medel avsätts för upphandlingsforskning, upphandlingsstöd, fördjupad satsning på e-upphandling samt talerätt för Konkurrensverket i upphandlingsmål.

För att hantera konflikter som kan uppkomma när offentlig säljverksamhet bedrivs på en marknad bereds för närvarande i Regeringskansliet ett förslag till konfliktlösningsmekanism i konkurrenslagen. Regeringen föreslår att Konkurrensverket tillförs medel för att möjliggöra ett fortsatt aktivt arbete med dessa frågor.

Det är också viktigt att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på marknader där enbart privata företag agerar. Kommerskollegium får därför i uppdrag att förbättra

informationen till utländska tjänsteföretag för att stärka konkurrensen på svenska tjänstemarknaden.

Vidare avser regeringen att inleda ett arbete med att ta fram ett bredare program för ökad konkurrens. Som ett första led i detta arbete har Konkurrensverket fått ett fördjupat uppdrag att göra en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige där såväl befintliga som nya förslag till konkurrensfrämjande reformer behandlas.

Totalt föreslår regeringen att cirka 60 miljoner kronor avsätts för ovanstående ändamål 2009.

Övriga insatser för ett bättre företagsklimat

Flera studier visar att attityder till entreprenörskap har stor betydelse för företagandet i ett land. För att bl.a. öka unga människors intresse för och kunskap om företagande föreslår regeringen en satsning på entreprenörskapsutbildning inom högskolan. Under perioden 2009–2011 avsätts det 50 miljoner kronor för detta ändamål.

Företagsfinansiering och riskkapital är viktiga för tillväxten. I dagsläget finns en stor flora av statliga finansieringslösningar och det är ibland svårt för företagare och företag att hitta rätt finansieringslösning. Regeringen har därför tillsatt en utredning som ska ta ett samlat grepp över de statliga företagsfinansieringsinsatserna (dir. 2007:169). Utredningen ska vara klar i december 2008.

Konkurrens är viktigt för produktivitet och välfärd

En väl fungerande konkurrens är viktigt för såväl konsumenter som företag och samhället i stort. Konkurrens bidrar till en effektivare fördelning av ekonomins resurser och därigenom till sysselsättnings- och produktivitetens utvecklingen samt tillväxten i ekonomin. God konkurrens är också en grundförutsättning för att företagen ska utveckla nya produkter, ny teknik och nya produktionsmetoder.

En fungerande konkurrens är viktigt för konsumenterna både genom att den bidrar till lägre priser och att det skapas bredare produktutbud och ökad valfrihet.

I vissa fall kan svag konkurrens vara ett resultat av förekomsten av s.k. naturliga monopol eller stordriftsfördelar i produktionen, vilket kan begränsa antalet företag på en marknad. Bristande konkurrens kan också orsakas av att köparen har bristande information om valmöjligheter, priser och kvalitet. Väl informerade konsumenter som kan göra aktiva val är därför centralt för en fungerande marknad. Att förbättra tillgången till relevant information kan därför vara viktigt på vissa marknader.

Konkurrensproblem kan också bero på att företag på en marknad medvetet går ihop och bildar karteller för att dela upp marknaden mellan sig eller komma överens om priser. En väl utformad konkurrenslagstiftning tillsammans med en fungerande övervakning är viktiga medel för att motverka uppkomsten av detta.

I Sverige är den offentliga sektorn en viktig del av ekonomin, vilket också har betydelse för konkurrensen på många områden. Konkurrensproblem kan uppstå såväl genom att offentliga aktörer bedriver omfattande näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader, som genom att det offentliga upphandlar varor och tjänster för stora belopp. Även här är det viktigt med väl utformade regler och en fungerande övervakning för att konkurrensproblem ska kunna begränsas.

Under första halvan av 1990-talet genomfördes en rad reformer för ökad konkurrens. Exempelvis öppnades tele- och flygmarknaden för konkurrens. Utvärderingar från bl.a. OECD visar att reformerna under början av 1990-talet var starkt bidragande till den goda produktivitetstillväxten under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Arbetet med åtgärder för ökad valfrihet och lägre priser är dock långt ifrån avslutat. Både EU och OECD

har påpekat att det fortfarande finns möjligheter till samhällsekonomiska vinster om Sverige fortsätter med ekonomiska reformer och avregleringar för att stärka konkurrensen.

Inom såväl den stora svenska offentliga sektorn som i gränslandet mellan offentlig och privat verksamhet avser regeringen genomföra reformer för ökad konkurrens och valfrihet.

Konkurrensreformer i Sverige

År	Reform
1980-talet	Liberalisering av finansmarknaden
1989	Fri etablering på taximarknaden SJ och Banverket separerades Valutalagen avskaffas
1992	Lagen om offentlig upphandling (LOU) ställer ökade krav på upphandling av offentliga tjänster Friskolereformen Flygmarknaden öppnades för konkurrens Vattenfall bolagiserades, stamnätet skildes ut Konkurrensverket bildades
1993	Ny konkurrenslag Fri etablering på postmarknaden Ny telelag öppnade för konkurrens på teleområdet
1994	EES-avtalet trädde i kraft Vin och sprits monopol upphörde Fri etablering för husläkare (upphörde 1996)
1995	Sverige blev medlem i EU
1996	Elmarknaden öppnades för konkurrens Marknaden för godstrafik på järnväg öppnades för konkurrens
1999	Fri etablering för långväga busstrafik
2001	Konkurrensverket börjar tillämpa EU:s konkurrensregler
2004	Ny prisinformationslag
2008	Ny konkurrenslag

Förbättrad integration

Sverige ska vara ett öppet samhälle som präglas av gemenskap, delaktighet och mångfald. Arbete, utbildning och språkkunskaper utgör de viktigaste vägarna till en framgångsrik etablering i Sverige. En genomgående linje i integrationspolitiken är att öppna möjligheter och stärka individens makt.

Fortfarande uppvisar gruppen utrikes födda lägre sysselsättningsgrad, högre arbetslöshet och en högre andel utanför arbetskraften än de inrikes födda.

Med integrationspolitik avses regeringens samlade insatser för integration som sker inom många sektorer och utgiftsområden. De viktigaste indikatorerna på insatsernas effektivitet är om de snabbt kan leda till egenförsörjning, arbete och språkkunskaper. Regeringens insatser för integration bidrar till den övergripande inriktningen att bryta utanförskapet, men också säkerställa att den övergripande inriktningen mot utanförskap bidrar till bättre integration i Sverige. I anslutning till denna budgetproposition presenterar regeringen en samlad integrationsstrategi i skrivelsen "Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration".

Regeringen föreslår att drygt 900 miljoner kronor avsätts för den proposition om nyanländas etablering som regeringen avser återkomma till riksdagen med under våren 2009. Propositionen ska innehålla förslag om styrning, ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt hur andra insatser som påskyndar arbetsmarknadsetableringen ska vara utformade framöver.

Ett nytt ersättningssystem ska vara utformat så att incitamenten stärks för såväl individer som för övriga berörda aktörer att verka för ett snabbare inträde på arbetsmarknaden för nyanlända. En utgångspunkt är att det bör löna sig att söka sig till bostadsorter med god arbetsmarknad eller förutsättningar att erbjuda annan relevant information för att påskynda ett snabbt arbetsmarknadsinträde.

Som en del i integrationsstrategin föreslås i denna proposition även följande åtgärder som avser 2009:

- Arbetsförmedlingen inleder försöksverksamhet med så kallade etableringsamtal med nyanlända invandrare. Samtalen ska genomföras tidigt efter beviljat

uppehållstillstånd och innehålla en kvalificerad rådgivning och stöd för nyanlända. Detta ska sedan utmynna i en etableringsplan för personens fortsatta inträde i arbete, boende och deltagande i utbildningar eller andra insatser som kan stödja och påskynda personens inträde på arbetsmarknaden. Syftet är att ge den nyanlände bättre information om arbetsmarknaden inför beslutet om bosättning.

- Satsningen på validering av utländsk yrkeskompetens fortsätter. Valideringen tydliggör behov av eventuella kompetenskompletteringar och gör att arbetsgivare lättare kan värdera yrkeserfarenheten hos nyanlända flyktingar. Detta förbättrar den enskilda individens möjligheter på arbetsmarknaden.
- Möjligheten för personer med utländska examina att komplettera sina högskoleutbildningar förstärks. På detta sätt förbättras individens möjligheter på arbetsmarknaden genom att utländska examina relateras till svenska krav och förhållanden och det blir lättare för arbetsgivare att bedöma individens kompetens.
- Medel för nationell koordinering av länsstyrelsernas arbete med flyktingmottagning på regional nivå föreslås.
- För att ge individer en bättre start i Sverige och för att avlasta kommuner med ett högt flyktingmottagande i förhållande till befolkningens mängden underlättas frivillig vidareflyttning i organiserad form för nyanlända invandrare.
- Verksamheter mot rasism ges en permanent finansiering och den påbörjade dialogen om vår gemensamma värdegrund fortsätter.

De generella åtgärder som regeringen redan vidtagit för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, för att höja kvaliteten på undervisningen i svenska för invandrare (sfi) och för att stärka diskrimineringslagstiftningen syftar till att främja en positiv sysselsättningsutveckling. Inträdet på arbetsmarknaden ska ske snabbare, sysselsättningsgraden och möjligheten till egen försörjning ska öka och diskrimineringen ska minska. En del i den nya och stärkta diskrimineringslagstiftningen (prop. 2007/08:95, bet. 2007/08:AU7) är den diskriminerings-

ersättning som införs. Ersättningen ska både vara en ersättning för den kränkning som diskrimineringen innebär och avskräcka från diskriminering. Avsikten är att skapa förutsättningar för kraftfulla och avskräckande påföljder vid diskriminering.

För att ta tillvara den potential och drivkraft många människor med utländsk bakgrund besitter kan entreprenörskap också vara en väg ut ur utanförskap. Regeringen har avsatt 30 miljoner kronor för förberedelser och genomförande av försök med nystartskontor, i syfte att erbjuda individuellt anpassad vägledning och stöd till personer som efterfrågar det för att starta och driva företag. Försöksverksamheten kommer att ske i de delar av landet där utanförskapet är särskilt stort och innebär att olika offentliga aktörer samlas under ett och samma tak för att underlätta för den enskilde.

Det finns en stor outnyttjad tillväxtpotential bland företag ledda av personer med utländsk bakgrund. Regeringen har därför tidigare avsatt 20 miljoner kronor årligen 2008–2010 för att stärka företagandet bland personer med utländsk bakgrund.

Sammanfattning av reformpaketet

Sammantaget innebär, utöver tidigare reformer, regeringens paket för sysselsättning och företagande följande satsningar:

Tabell 1.4 Ett reformpaket för jobb och företagande

Miljoner konor			
	2009	2010	2011
<i>Utgifter</i>			
Insatser för ökad konkurrens m.m.	60	60	60
Entreprenörskapsutbildning i högskolan	10	22	18
Arbetslöshetsförsäkring; kvalificering och inträdesvillkor	467	623	623
Arbetslöshetsförsäkring; tillfälligt och delvis frånvarande	72	216	283
Integration	78	1 001	993
<i>Inkomster</i>			
Tredje steg jobbskatteavdrag, sänkt statlig inkomstskatt	- 15 000	- 15 000	- 15 000
Sänkt avgift arbetslöshetskassa	-1 000	-2 000	-2 000
Sänkta företagsskatter	-3 212	-2 694	-2 491
<i>varav sänkta socialavgifter</i>	<i>-8 330</i>	<i>-8 040</i>	<i>-7 900</i>
<i>varav sänkt bolagsskatt</i>	<i>-6 810</i>	<i>-6 810</i>	<i>-6 810</i>
<i>varav övrigt¹</i>	<i>-772</i>	<i>-544</i>	<i>-481</i>
Finansiering	12 700	12 700	12 700
Summa	-19 899	-21 616	-21 468
Indirekta effekter ²	372	672	708
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-19 527	-20 944	-20 760

¹ Omfattar bl.a. sänkt expansionsfondsskatt, direktavskrivning inventarier, samt förbättrade 3:12-regler.

² Avser inkomsteffekter till följd av utgiftsreformer inom arbetslöshetsförsäkringen.

1.6.2 Ett reformpaket för att rusta Sverige för framtiden

Genom satsningar på utbildning – förskola, skola, universitet och högskola samt yrkesutbildning – utvecklas Sverige som kunskapsnation. En väl utbildad arbetskraft, med förmåga till anpassning och utveckling, gör att Sverige står bättre rustat inför de möjligheter och utmaningar som globaliseringen för med sig. Satsningar på infrastruktur bidrar till en utvidgad och flexibel arbetsmarknad samt bättre förutsättningar för såväl hushåll som företag. Behoven av att ställa om vår ekonomi i en mer resurssnål riktning med lägre utsläpp av bl.a. växthusgaser i atmosfären kräver fortsatta satsningar. På så sätt förhindras en utveckling där miljöproblem övervältras på kommande generationer samtidigt som vi tryggar framtiden för våra barn.

Ökad kunskap i förskola och skola

Den grundläggande utbildningen ska ge alla den kunskap och de grundläggande värderingar som är nödvändiga för att klara vuxenlivet, delta i arbetslivet och för att ta del av och bidra till utvecklingen av en levande demokrati. Grundskolans huvudsakliga uppgift är kunskapsuppdraget. Alla elever ska ges möjlighet att nå målen i alla ämnen och få en nödvändig grund för gymnasiestudier.

Regeringen har initierat en mängd reformer på utbildningsområdet: en läsa-skriva-räkna-satsning, ett lärarlyft, ett återinförande av speciallärarutbildningen, en riktad satsning på läkarutbildningen, en försöksverksamhet med lärlingar på gymnasiet samt en förstärkning av resurserna till universitet och högskolor. Därtill förbereds en omdaning av lärarutbildningen, av skollagen samt en reformering av gymnasieskolan.

Regeringen slutför nu i alla delar den familjepolitiska reform som aviserades i budgetpropositionen för 2008 och som hade sin utgångspunkt i att familjer är olika och har olika behov. Det yttersta syftet med reformen är att ge alla barn en trygg uppväxt. Till de redan införda förslagen om jämställdhetsbonus och kommunalt vårdnadsbidrag förs nu förslag om barnomsorgspong och ökat pedagogiskt inslag i förskolan.

I denna proposition föreslås en omfattande satsning för höjd kvalitet i förskolan. Utgångspunkten för regeringen är att barnens lärande och utveckling hamnar i centrum. Reformerna innebär också att mångfald stimuleras och att föräldrars valfrihet och möjlighet att tillgodose barnets behov ökar. Regeringens satsning innehåller flera delar:

- En utvidgning av den allmänna förskolan till att omfatta även treåringar föreslås från den 1 juli 2010. Reformen innebär att fler barn får bättre tillgång till pedagogisk stimulans.
- En barnomsorgspong föreslås införas den 1 juli 2009. Denna valfrihets- och mångfaldsreform innebär att en ersättning följer barnet till den verksamhet som föräldrarna väljer. Detta stärker valfriheten för föräldrarna men ökar också utrymmet för enskilda initiativ och eget företagande inom välfärdsområdet.

- Ett Förskolelyft föreslås. Förslaget innebär att 200 miljoner kronor avsätts årligen 2009–2011 för fortbildning av förskollärare och barnskötare.
- Ett förtydligande av läroplanen för förskolan föreslås, särskilt vad gäller målen. Vikten av ett lekfullt lärande i takt med barnets utveckling bör betonas.

Regeringen föreslår vidare att 525 miljoner kronor satsas 2009–2011 på ämnena matematik, naturvetenskap och teknik. Denna satsning innehåller flera förslag, däribland ett stimulansbidrag som grundskolor kan ansöka om för att utveckla undervisningen i matematik.

Försöksverksamheten med gymnasial lärlingsutbildning har fått en bra start. Syftet med lärlingsutbildningen är att förstärka kopplingen mellan utbildning och arbetsliv. Intresset för lärlingsutbildningen har varit stort. Regeringen föreslår en utvidgning av verksamheten till att omfatta 5 000 platser 2008/2009 med ambitionen att öka till 6 000 nybörjarplatser kommande läsår.

Regeringen aviserar att satsningen på fortbildning för lärare, Lärarlyftet, förlängs till 2011.

Slutligen föreslår regeringen att 60 miljoner kronor avsätts årligen för den av regeringen återinrättade speciallärarutbildningen.

En förstärkt satsning på yrkesutbildningar

Yrkesutbildningarna har länge varit eftersatta. Regeringen föreslår därför en satsning på gymnasiala yrkesutbildningar inom ramen för kommunal vuxenutbildning. Kommunerna ska därvid kunna ansöka om statsbidrag för utbildningar som ska anordnas i samråd med det lokala arbetslivet. För 2009 föreslås, inklusive medel till studiestöd, 200 miljoner kronor avsättas. För 2010 satsas 400 miljoner kronor och 2011 uppgår satsningen till 600 miljoner kronor.

Vidare avser regeringen att föreslå att en yrkeshögskola inrättas från och med 2009. I samband med det föreslås att antalet eftergymnasiala yrkesutbildningsplatser ökas och att kvaliteten höjs på utbildningarna. Satsningen på fler platser och ökad kvalitet uppgår till 50 miljoner kronor 2009 och åren därefter till 100 miljoner kronor.

Förstärkta insatser för en konkurrenskraftig forskning

Människors drivkrafter att söka kunskap har lett till många vetenskapliga landvinningar. Satsningar på forskning bidrar till att bygga vidare på tidigare generationers samlade kunskap och till att uppmuntra kunskapssökande i samtiden. Konkurrenskraftig forskning och innovationer som kan omsättas till produktion är också en investering i framtida välfärd och en viktig förutsättning för tillväxt. Avgörande faktorer är tillgång till specialiserad arbetskraft, väl fungerande forskningsmiljöer och patentsystem samt starka incitament för företagande och kommersialisering av forskningsresultat.

Sverige är ett av de länder som satsar störst andel av BNP på forskning och utveckling, och svensk forskning håller världsklass på många områden. Syftet med statens investeringar i forskning är att uppnå en hög internationellt konkurrenskraftig kunskapsnivå som i sin tur ger förutsättningar för god tillväxt och ökad välfärd.

Forskningspolitiken ska upprätthålla och stärka Sveriges roll som en ledande forskningsnation genom en kraftsamling av de statliga forskningsresurserna och en profilering av forskningsverksamheten. Det krävs en tydligare strävan mot kvalitet på alla nivåer. De statliga forskningsresurserna ska därför i ökad utsträckning fördelas utifrån prestation och den vetenskapliga kvaliteten.

Regeringen tar nu krafttag för att förbättra förutsättningarna för svensk forskning och härigenom ge förutsättningar för en långsiktig tillväxtpolitik. En forsknings- och innovationspolitisk proposition avses överlämnas under hösten 2008. Propositionen kommer att ange inriktningen för statens forskningspolitik under åren 2009–2012 och bl.a. innehålla åtgärder för att svensk forskning ska ges bättre förutsättningar att vara av högsta internationella kvalitet. Åtgärderna ska även bidra till att lösa viktiga samhällsutmaningar, stärka svenskt näringslivs konkurrenskraft och därmed bidra till ekonomisk tillväxt. Ett viktigt tema i propositionen kommer även att vara innovationsfrågor.

Regeringen föreslår en betydande satsning för att höja forskningens kvalitet. Redan 2009 avsätts, inklusive den tidigare aviserade ökningen på 0,4 miljarder kronor, 2,4 miljarder kronor och 2012 uppgår satsningen till 5 miljarder kronor

jämfört med 2008 års nivå. I detta ingår att den s.k. högskolemomsen avskaffas. Hela satsningen medför en kraftig ökning av anslagen och kommer att utgöra ett betydande bidrag för att Sverige ska kunna fortsätta att räknas som en av de främsta forskningsnationerna i världen. Genom resurstillskottet beräknar regeringen att den offentliga sektorns finansiering av forskningen uppgår till 1 procent av BNP.

Fokus ligger på strategiska satsningar inom medicin, teknik och klimat, och på de direkta forskningsanslagen till universitet och högskolor. Även anslagen till forskningsråden och Vinnova föreslås höjas. Finansieringen av universitet och högskolor ska vara kvalitetsbaserad, vilket kommer att skapa incitament för de forskande lärosätena att arbeta ännu mer aktivt med att stärka forskningens kvalitet och utveckla excellens.

Förbättrad infrastruktur

Sverige är ett handelsberoende land med en stor utrikeshandel och ett geografiskt läge som gör att transporter och infrastruktur både inom och utom Sverige har stor betydelse. Fler i arbete och fler växande företag medför ökade krav på infrastrukturen. En väl fungerande infrastruktur är en förutsättning för att bibehålla och stärka Sveriges konkurrenskraft.

Det nuvarande transportsystemet behöver underhållas och utvecklas. Bristerna är påtagliga både vad gäller väg och järnväg och utmed flera viktiga transportstråk behövs kapacitetsförstärkningar. De nuvarande planerna som beslutats av den förra regeringen har uppenbara brister som behöver rättas till.

Regeringen följer upp förra årets infrastruktursatsning med en närtidssatsning och en ny och utökad planeringsram för infrastrukturåtgärder. I budgetpropositionen för 2008 tillfördes engångsvis 10 miljarder kronor för amortering av befintliga lån på infrastrukturområdet. Det innebar att drygt 1,3 miljarder kronor årligen frigjordes för utökade satsningar på bl.a. drift och underhåll och nyinvesteringar. Den närtidssatsning som föreslås i denna proposition omfattar åren 2009 till 2010 och uppgår till 7,6 miljarder kronor.

De årliga resurstillskottet, inklusive effekten av fjolårets amortering och närtidssatsningen, föreslås uppgå till drygt 5 miljarder kronor per

år. Närtidsatsningen innebär att angelägna projekt kan startas tidigare eller byggas i en snabbare takt.

Regeringen föreslår på tilläggsbudget att 25,3 miljarder kronor anvisas för att amortera Banverkets och Vägverkets samlade låneskuld i Riksgäldskontoret. Med amorteringen skapas stabilare planeringsförutsättningar och det tydliggörs att statliga infrastrukturinvesteringar som huvudregel ska finansieras med anslag. Härmed förbättras överskådligheten i statsbudgeten och riksdagens möjligheter till helhetssyn på utgiftsområdet. De investeringar som riksdagen tidigare har beslutat ska lånefinansieras kommer även fortsatt att lånefinansieras i beslutad omfattning. Lånefinansiering kommer dock inte att föreslås för nya objekt såvida kostnaderna inte täcks av brukaravgifter eller dylikt. Detta innebär att lånefinansieringen i huvudsak successivt kommer att fasas ut allteftersom investeringsobjekten färdigställs. Den föreslagna amorteringen innebär, allt annat lika, att amorterings- och ränteutgifterna minskar kommande år. Anslagen justeras ned i motsvarande grad, varför varken budgetsaldo, finansiellt sparande eller verksamhetsvolym påverkas.

Regeringen avser att kort tid efter att denna budgetproposition lagts på riksdagens bord överlämna en infrastrukturproposition. Propositionen kommer bl.a. att innehålla nya och utökade planeringsramar för perioden 2010–2021. Från och med 2011 ökas anslagen med 3,85 miljarder kronor i nivå. När riksdagen fattat beslut med anledning av infrastrukturpropositionen inleds nästa fas i planeringsarbetet. En utgångspunkt för den nya planeringsomgången är att samhällsekonomiska analyser ska spela en viktig roll vid prioritering av infrastrukturinvesteringar. Utifrån det underlag som inlämnats i den inriktningsplanering som föregått arbetet med den kommande infrastrukturpropositionen är det regeringens bedömning att en större andel av ramen, i jämförelse med de planer som den tidigare regeringen fastställt, kommer att behövas för angelägna väginvesteringar. En annan viktig utgångspunkt är det transportslagsövergripande perspektivet och samverkan mellan de olika transportslagen för att uppnå en effektiv transportkedja, samtidigt som medfinansiering från offentliga och privata aktörer välkomnas.

En stark finansiell sektor

En väl fungerande finanssektor ger bättre förutsättningar för andra sektorer att utvecklas. Finanssektorn bidrar till att höja förädlingsvärdet i andra samhällssektorer och ekonomin totalt genom att effektivt allokera medel till de sektorer som har de bästa tillväxtförutsättningarna och därmed störst potential att ge bidrag till landets välstånd och välfärd.

Det är viktigt att Sverige, i en värld präglad av ökande globala kapitalflöden, har ett attraktivt investeringsklimat och ett regelverk som säkrar stabilitet på de finansiella marknaderna. I syfte att skapa villkor för finansiella verksamheter anpassade till denna utveckling föreslår regeringen bl.a. följande:

- att Finansinspektionen stärks. Myndigheten tillförs under 2009 en permanent resursförstärkning på drygt 23 miljoner kronor. Ytterligare förstärkningar övervägs bl.a. baserat på en kommande översyn.
- att en särskild förvaltning av banker i kris införs. Regeringen avser att remittera ett förslag om en särskild förvaltning av banker i kris. I samband med detta kommer även insättningsgarantin att ses över så att avgifterna till garantin bättre återspeglar risken i varje enskilt finansiellt institut.
- att Finansinspektionens konsumentsatsning på ökad information och förbättrade kunskaper och finansiella tjänster utvecklas.
- att ett nytt samordningsorgan vid Finansinspektionen inrättas med uppgift att samordna tillsynsinsatserna mot penningtvätt i syfte att minska den ekonomiska brottsligheten.

Ökade satsningar på klimat, energi och miljö

Klimatfrågan är en av de största gemensamma utmaningar som världen står inför. Den stora utmaningen ligger i att åstadkomma breda internationella överenskommelser som inte bara omfattar de industrialiserade länderna utan även utvecklingsländerna, samtidigt som deras berättigade behov av ekonomisk tillväxt beaktas. Breda överenskommelser skapar förutsättningar för en global kostnadseffektiv klimatpolitik.

Energiintensiteten i svensk ekonomi visar en stadigt sjunkande trend. Den totala energi-

användningen har sjunkit under perioden 2004–2006 men är sett till en längre period fortsatt svagt ökande. Denna ökning sker dock i en avsevärt långsammare takt än BNP-ökningen. Det förnybara inslaget i energitillförseln ökar stadigt, vilket bidrar till att även koldioxidutsläppen minskar i relation till BNP. Omställningen har sin orsak i bl.a. den förda energi- och klimatpolitiken, men på senare år har det höga oljepriset ytterligare förstärkt incitamenten till en minskad användning av fossila bränslen. Mellan 1990, som används som referensår för fastställandet av nationella åtaganden i Kyoto-protokollet, och 2006 minskade de svenska utsläppen av växthusgaser med cirka 9 procent. Utsläppen i relation till BNP minskade med cirka hälften under samma period. Sverige är ett av få länder som kan uppvisa minskande klimatpåverkande utsläpp även i absoluta tal samtidigt som ekonomin växer.

Regeringen har hitintills genomfört ett flertal klimatåtgärder, bl.a. ett klimatskattepaket och en klimatmiljard med satsningar inom energieffektivisering, klimatforskning, nätverk för vindbruk, hållbart uttag av bioenergi, internationella klimatinvesteringar, program för hållbara städer och samhällen samt satsningar på andra generationens biodrivmedel. Därtill har en miljöbilspremie införts.

Med anledning av den ökande försäljningen av miljöbilar föreslår regeringen att medlen för miljöbilspremien höjs från 100 till 425 miljoner kronor 2009. Detta bedöms räcka till premier för alla som köper miljöbil före den 1 juli 2009, då möjligheten att erhålla miljöbilspremie kommer att upphöra.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en klimat- och energiproposition. Underlag till denna proposition utgörs bl.a. av Klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60), den parlamentariska klimatberedningens betänkande Svensk klimatpolitik (SOU 2008:24) samt Konjunkturinstitutets samhällsekonomiska analys av beredningens förslag.

Regeringen föreslår att ytterligare 795 miljoner kronor avsätts för klimat- och energiåtgärder 2009. För 2010 och 2011 satsas 1 070 miljoner kronor respektive 1 165 miljoner kronor. Satsningarna fokuserar på kostnadseffektiva åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser i Sverige och i utvecklingsländer. Medlen ska även användas för att nå Sveriges mål i EU:s klimat- och energipaket genom insatser för

energieffektivisering och ökad andel förnybar energi samt åtgärder för att anpassa Sverige till de effekter som följer av ett förändrat klimat. Huvudprioriteringarna ligger på ökade internationella klimatinvesteringar, kommersialisering och spridning av ny energiteknik, effektivare energianvändning samt snabbare planprocesser för förnybar elproduktion.

Regeringen eftersträvar en bred parlamentarisk överenskommelse om den framtida energipolitiken och avser att bjuda in riksdagens partier till diskussioner kring en bred och långsiktig energiöverenskommelse.

Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel har en central roll i miljö- och klimatarbetet. Ett arbete har inletts i Regeringskansliet för att bl.a. åstadkomma en förbättrad samordning mellan energibeskattningen och övriga ekonomiska styrmedel inom miljö- och energipolitiken. Särskilt fokus kommer att läggas på koldioxidbeskattning. En av grundprinciperna i det fortsatta arbetet är att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan.

Regeringen har hitintills avsatt en halv miljard kronor för att förbättra miljön i Östersjön och Västerhavet. I syfte att understödja de satsningar som vidtagits föreslår regeringen nu ytterligare insatser och sammantaget kommer satsningarna att uppgå till cirka 1,1 miljarder kronor under perioden 2007–2011. Regeringen avser även att presentera en havspolitik proposition som bl.a. kommer att innehålla förslag till konkreta åtgärder för att förbättra havsmiljön.

Miljömålsrådet har presenterat en fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål. Regeringen har därefter tillsatt en utredning för att se över miljömålssystemet (dir. 2008:95). Med Miljömålsrådets fördjupade utvärdering, inkomna remissynpunkter och ovan nämnda utredning som underlag avser regeringen att återkomma till riksdagen med en proposition om miljömålen.

Sammanfattning av reformpaketet

Sammantaget innebär, utöver tidigare reformer, regeringens paket för att rusta Sverige inför framtiden följande satsning:

Tabell 1.5 Ett reformpaket för att rusta Sverige inför framtiden

Miljoner konor

	2009	2010	2011
<i>Utgifter</i>			
Ökad kunskap i skola och förskola	570	1 000	2 320
Förstärkt yrkesutbildning	250	500	700
Konkurrenskraftig forskning	1 700	2 700	3 200
Infrastruktur: närtidssatsning och tillskott till infrastrukturram	3 800	3 800	3 850
Stärkt finansiell sektor	23	23	23
Klimat, energi och miljö	1 270	1 270	1 270
<i>Inkomster</i>			
Avskaffad högskoleoms	-300	-300	-300
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-7 913	-9 593	-11 663

1.6.3 Ett reformpaket för att förstärka välfärden

Välfärdssystemen utgör en grund för trygghet och träder in i olika skeden i livet, exempelvis vid sjukdom, föräldraskap och ålderdom. Regeringens politik, som bl.a. bidragit till den gynnsamma sysselsättningsutvecklingen och de starka offentliga finanserna, har nu möjliggjort angelägna satsningar för att sänka skatten för pensionärer, stärka psykiatrin, förbättra hälso- och sjukvårdens tillgänglighet, utveckla ett effektivt rättsväsende samt förstärka äldreomsorgen och socialtjänsten.

Sänkt skatt för pensionärer

Ett antal reformer till stöd för de äldre har genomförts under senare år. Bostadstilläggen har förstärkts, satsningar har gjorts för att stärka kvalitén i äldreomsorgen och för att fler äldre ska få tillgång till ett anpassat boende. Genom en särskild satsning på valfrihet i kommunerna kommer möjligheterna för äldre att välja sin vård och omsorg att öka. Därtill har reformer genomförts till stöd för de äldre som väljer att fortsätta arbeta i stället för att gå i pension.

Fler i arbete, minskat utanförskap och förbättrade inkomster gynnar dagens pensionärer eftersom pensionerna i ålderspensionssystemet bl.a. är knutna till hur genomsnittsinkomsten i samhället utvecklas. Därmed främjas även

pensionärerna av regeringens politik för en ökad sysselsättning.

Regeringen föreslår sänkt skatt för pensionärer. Reformen innebär sänkt skatt för personer som vid beskattningsårets ingång fyllt 65 år och har förvärvsinkomster under 363 000 kronor.

Skattelättnaden lämnas genom att grundavdraget höjs. Det förhöjda grundavdraget innebär, vid en genomsnittlig kommunalskatt, en skattelättnad med cirka 2 600 kronor per år för en ensamstående pensionär, född 1938 eller senare, som får full garantipension, men som saknar inkomstpension. För inkomster mellan cirka 133 000 och 337 000 kronor uppgår skattesänkningen till cirka 800 kronor per år vid en genomsnittlig kommunalskatt. Förslaget berör drygt 1,5 miljoner personer, vilket innebär att huvuddelen (drygt 90 procent) av Sveriges pensionärer omfattas av förslaget.

För att så många pensionärer som möjligt ska få förbättrad standard föreslår regeringen två tillägg till förslaget om sänkt skatt. För det första föreslår regeringen en höjning av den skäligen levnadsnivån inom äldreförsörjningsstödet (ÅFS) och det särskilda bostadstillägget till pensionärer (SBTP).

För det andra föreslår regeringen att förbehållsbeloppet vid fastställande av avgift enligt socialtjänstlagen höjs. Förslaget motverkar att den höjda nettoinkomsten leder till en motsvarande höjning av avgiften inom socialtjänsten. Nivåhöjningen inom dessa system motsvarar en förbättring på cirka 2 600 kronor per år.

Den psykiatriska vården stärks

Målet för svensk hälso- och sjukvård, och därmed även den psykiatriska vården, är att befolkningen ska erbjudas en behovsanpassad, tillgänglig och effektiv vård av god kvalitet.

Den psykiska hälsan är i dag en allt viktigare del i människors upplevelse av välfärd och livskvalitet och utgångspunkten för den förstärkning som regeringen nu föreslår är att psykisk sjukdom ska motverkas och förebyggas i livets olika skeden. Ambitionen är att samhället ska erbjuda de som drabbas av psykisk sjukdom en vård som präglas av god tillgänglighet och likvärdighet. Vidare anser regeringen att vården ska utgå från patientens behov och i ökad utsträckning bygga på befintlig evidens.

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra den psykiatriska vårdens och omsorgens kvalitet. Bl.a. har en satsning gjorts för att stödja kommunerna i förberedelsearbetet inför ikraftträdandet av regeringens förslag om ny vårdform inom den psykiatriska tvångsvården. Vidare har ett nationellt utvecklingscentrum för tidiga insatser till barn och unga inrättats och ett riktat stöd har införts till landstingen i syfte att förbättra kvaliteten och tillgängligheten inom barn- och ungdomspsykiatri. Därtill har regeringen lämnat bidrag till vissa brukar- och anhörigorganisationer, för att stödja utvecklandet av en högskoleutbildning för vårdare samt avsatt resurser till läkarnas specialistutbildning. Det har även utgått stöd för inrättandet av ett antal nya kvalitetsregister, stärkt tillsyn samt för ökad tillgång till evidensbaserad samtalsbehandling.

Trots vidtagna åtgärder finns det alltjämt brister i den svenska psykiatriska vården. Vården bör i ökad utsträckning baseras på evidens. Det finns också brister när det gäller rehabilitering och sysselsättning. Andra eftersatta områden är utbildning samt första linjens barn- och ungdomspsykiatri.

I syfte att understödja de förbättringar som vidtagits under 2007 och 2008 och för att stödja kommuner och landsting i deras arbete att utveckla en väl fungerande psykiatrisk vård och omsorg föreslår regeringen att det avsätts ytterligare 650 miljoner kronor per år under perioden 2009 till 2011, sammantaget satsas 900 miljoner kronor per år.

Satsningen syftar bl.a. till att skapa en meningsfull sysselsättning för personer med psykisk sjukdom och funktionsnedsättning, stödja huvudmännen i deras arbete med att stärka barn- och ungdomspsykiatri, stärka personalens baskompetens samt förbättra tillgången till evidensbaserad vård. Regeringen föreslår även ett ökat stöd till metodutveckling, uppföljning och tillsyn.

Fortsatt prioritering av sjukskrivningsfrågor

För att stimulera landstingen till att ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet i hälso- och sjukvården och utveckla sjukskrivningsprocessen, införde staten för åren 2006–2008 ekonomiska incitament, den s.k. sjukvårdsmiljarden. Regeringen anser att det är angeläget

att det finns ekonomiska incitament som stimulerar hälso- och sjukvården att aktivt medverka till att utveckla sjukskrivningsprocessen. Mot den bakgrunden satsar regeringen 1 miljard kronor årligen fr.o.m. 2010.

På kort sikt avser medlen att möjliggöra en förlängning av den nuvarande modellen. På längre sikt är målsättningen att utveckla en långsiktigt hållbar modell där hälso- och sjukvården tar medansvar för utvecklingen av ohälsokostnaderna. Ersättningen utbetalas 2010 och avser prestationer utförda 2009.

Prestationsbunden vårdgaranti

Trots betydande satsningar från både regeringen och landstingen under många år, visar uppföljningen av vårdgarantin att det fortfarande finns stora brister i tillgängligheten till hälso- och sjukvården och att väntetiderna varierar kraftigt mellan olika landsting.

Den nuvarande modellen för tillgänglighets-satsningar har inte givit avsedd effekt. Regeringen föreslår därför att 1 miljard kronor per år satsas fr.o.m. 2010. Medlen ska fördelas genom en ny prestationsbaserad ersättningsmodell. Avsikten är att genom tydliga incitament ytterligare stimulera landstingen att erbjuda patienter vård enligt vårdgarantin.

Under hösten 2008 avser regeringen att förhandla fram ett avtal med Sveriges Kommuner och Landsting som reglerar de kriterier som landstingen måste möta för att statlig ersättning ska utbetalas enligt det nya systemet. Ersättningen till landstingen ska baseras på prestation och följsamhet till vårdgarantin. Ersättningen utbetalas 2010 och avser prestationer utförda 2009. Regeringens ambition med de nya medlen är att stimulera ett långsiktigt hållbart effektiviserings- och kvalitetsarbete i syfte att skapa bestående förbättringar av tillgängligheten. Denna satsning är ett led i regeringens pågående arbete för att stärka patientens ställning, skapa ökad valfrihet och genom ny teknik förbättra möjligheterna att mäta och öppet jämföra vårdens resultat.

Förstärkt tillsyn och kvalitet i socialtjänsten

Regeringens politik fokuserar på ökad kvalitet och valfrihet i socialtjänstens insatser.

Regeringen föreslår därför en särskild satsning på äldreomsorg och socialtjänst om sammanlagt 100 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 avsätts 150 respektive 130 miljoner kronor.

Äldre personer som behöver vård och omsorg ska bemötas på ett värdigt sätt. En nationell värdegrund, en värdighetsgaranti, ska införas inom äldreomsorgen. Stödet till kommunernas arbete med att utveckla varaktiga stödformer för anhöriga ökas.

Tillsynen av socialtjänstens insatser förstärks och effektiviseras. Tillsynen av socialtjänsten inom hälso- och sjukvården förs ihop och samordnas i Socialstyrelsen, barnperspektivet stärks, tillsynen tydliggörs och ambitionsnivån och effektiviteten ska öka. Den förstärkta tillsynen av socialtjänstens insatser för barn och unga fortsätter 2009 och 2010.

Utvecklingen av öppna jämförelser inom socialtjänsten påskyndas. Slutligen ökas bidraget till att utveckla den evidensbaserade praktiken inom socialtjänsten.

Stärkt ekonomi för kommuner och landsting

Den ekonomiska situationen för kommunsektorn har förbättrats under de senaste åren. Under 2005–2007 har kommunerna och landstingen sammantaget redovisat ett resultat före extraordinära poster på mellan 13 och 15 miljarder kronor årligen. De kommunala konsumtionsutgifterna har under samma period reellt ökat med omkring 1,5 procent per år, vilket är mer än vad som beräknas behövas för att möta effekterna av de demografiska förändringarna. Det har därmed varit möjligt att höja ambitionsnivån i de kommunala verksamheterna.

En viktig förklaring till den gynnsamma situationen är att fler personer har arbete. Ett ökat antal arbetade timmar i näringslivet kommer kommuner och landsting till godo genom att skatteunderlaget växer.

Regeringens arbete för minskat utanförskap och ökat företagande har bidragit till ökade skatteintäkter för kommunerna. När nu skatteunderlaget förväntas växa något långsammare görs en tydlig satsning på kommuner och landsting för att skapa trygghet i välfärden. Under 2009–2011 skapas förutsättningar för att öka utrymmet i den kommunala ekonomin. Detta är ett resultat dels av att regeringen infört en kommunal fastighetsavgift, dels av att

arbetsgivaravgifterna sänks med 1 procentenhet samt genom statsbidrag som riktar sig till centrala välfärdstjänster i kommuner och landsting. Effekten av den kommunala fastighetsavgiften på kommunernas ekonomi beräknas för 2009 uppgå till knappt 1,7 miljarder kronor, för 2010 till knappt 2,1 miljarder kronor och för 2011 till knappt 2,3 miljarder kronor.

I tabell 1.6 visas vissa satsningar inom det kommunala området. Sänkningen av arbetsgivaravgiften med en procentenhet motsvarar för kommunsektorn en årlig kostnadsminskning med närmare 3 miljarder kronor. Genom att sänka arbetsgivaravgiften skapas förutsättningar för en högre sysselsättning, vilket förbättrar kommunernas ekonomi.

Tabell 1.6 Vissa satsningar inom det kommunala området

<i>Miljoner kronor</i>			
	2009	2010	2011
Sänkt arbetsgivaravgift	2 900	3 000	3 100
Prestationsbunden vårdgaranti		1 000	1 000
Bidrag för arbete med sjukskrivningar inom hälso- och sjukvård		1 000	1 000
Psykiatri ¹	500	500	450
Vaccinationsreform	150	150	150
Äldreomsorg och socialtjänst ²	39	82	64
Barnomsorgspeng	135	220	220
Allmän förskola för 3-åringar		220	440
Nationella prov	56	56	56
Matematik-naturvetenskap-teknik-satsning ³	85	160	160
Fortbildning av förskolepersonal	200	200	200
Yrkesvux ⁴	124	250	376
Läraryftet	150	150	1 000
Övrigt ⁵	47	31	31
Totalt	4 386	7 019	8 247

¹ Andel av satsningen som bedöms gå till kommunal sektor. Den totala satsningen uppgår till 650 miljoner kronor per år 2009, 2010 och 2011.

² Andel av satsning som bedöms gå till kommunal sektor. Den totala satsningen uppgår till 100, 150 och 130 miljoner kronor för 2009, 2010 och 2011.

³ Ungefärligt belopp

⁴ Andel av satsningen som bedöms gå till kommunal sektor. Den totala satsningen uppgår till 200, 400 och 600 miljoner kronor för 2009, 2010 och 2011.

⁵ Inkluderar rapporteringskyldighet för icke verkställda beslut enligt LSS och modersmålsundervisning finska och jiddisch.

Fortsatta satsningar på ett effektivt rättsväsende

Regeringen fortsätter satsningarna på att minska brottsligheten och att skapa ett tryggare Sverige.

Brottsligheten orsakar mänskligt lidande och leder direkt eller indirekt till otrygghet i samhället. Den grova organiserade brottsligheten är ett allvarligt hot mot samhället. Kriminella grupperingar sätter allt oftare i system att hota och trakassera vittnen eller personal inom rättsväsendet. De utmanar därmed grunderna för vår rättsstat, något som aldrig kan tolereras. För att bekämpa dessa individer och grupperingar har regeringen tagit initiativ till en nationell mobilisering över myndighetsgränserna mot grov organiserad brottslighet. Människor utsätts därutöver i sin vardag för exempelvis våldsbrott, inbrott, fordonsrelaterade brott, klotter och annan skadegörelse.

Brottsbekämpningen kan inte ses som ett ansvar endast för rättsväsendets myndigheter. Alla aktörer i samhället som kan påverka brottsutvecklingen måste involveras. För att de åtgärder som vidtas inom rättsväsendet ska vara verkningsfulla krävs samarbete med aktörer som finns utanför rättsväsendet, exempelvis kommuner och landsting. Även det omvända gäller. Åtgärder som vidtas för att minska brottsligheten och öka tryggheten måste således ha ett brett perspektiv och involvera hela samhället. Detta är inte minst viktigt när det gäller frågor om den grova organiserade brottsligheten och om unga lagöverträdare och unga brottsoffer. Skolan har en viktig roll i att ge barn och ungdomar en god värdegrund. Ett bra samarbete mellan familj, skola, polis och andra aktörer på det lokala planet förebygger brott.

Ett effektivt och väl fungerande rättsväsende är en självklar förutsättning för att samhällets insatser mot brottsligheten ska bli framgångsrika. Regeringen har de senaste åren genomfört stora satsningar på rättsväsendet för att bekämpa brottsligheten och öka tryggheten. Under mandatperioden har rättsväsendet hittills tillförts 2 miljarder kronor.

Skyddet för kvinnor och barn som utsätts för våld av män ska förbättras ytterligare. Regeringen har tagit fram en handlingsplan 2007–2010 med 56 konkreta åtgärder som syftar bl.a. till att öka effektiviteten i polisens och åklagarnas arbete med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, öka kunskapen om denna brottslighet och förbättra samverkan mellan olika huvudmän.

Regeringen fortsätter att satsa på rättsväsendet. I denna budgetproposition föreslår regeringen ytterligare medel om sammanlagt

775 miljoner kronor 2009 till bl.a. Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Sveriges Domstolar och Kriminalvården.

Regeringen ställer samtidigt högre krav på rättsväsendets myndigheter. Det handlar bl.a. om att öka den polisiära närvaron, säkerställa en effektiv åklagarverksamhet, värna kvaliteten i den dömande verksamheten, utveckla innehållet i verkställigheten, skapa fler häktes- och anstaltsplatser och stärka brottsofferperspektivet i hela rättskedjan.

Det pågår ett omfattande arbete med att se över effektiviteten inom hela rättsväsendet. Den övergripande målsättningen är att identifiera och föreslå åtgärder för att minska belastningen, öka effektiviteten och förbättra resultatet som helhet i rättsväsendet. Arbetet ska vara slutfört under 2009. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka ytterligare resurstillskott och åtgärder som krävs för att samhällets samlade insatser mot brottsligheten ska bli effektiva och slagkraftiga.

Sammanfattning av reformpaketet

Sammantaget innebär, utöver tidigare reformer, regeringens paket för att förstärka välfärden följande satsningar:

Tabell 1.7 Ett reformpaket för att förstärka välfärden

	2009	2010	2011
<i>Miljoner kronor</i>			
Utgifter			
Stärkt psykiatri	650	650	650
Sjukvårdsmiljard ¹		1 000	1 000
Prestationsbunden vårdgaranti ²		1 000	1 000
Socialtjänst och äldreomsorg	100	150	130
Förstärkt rättsväsende	775	475	475
Sänkt skatt pensionärer, höjd norm för skäligenivå	130	130	130
Inkomster			
Sänkt skatt för pensionärer	-1 920	-1 920	-1 920
Summa	-3 575	-5 325	-5 305
Indirekta effekter	100	600	600
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-3 475	-4 725	-4 705

¹ Medlen avser en förlängning av den redan påbörjade satsningen.

² Regeringen avser att ingå en överenskommelse om en ny prestationsbaserad ersättningsmodell med Sveriges Kommuner och Landsting 2009 för vilken ersättning utbetalas 2010.

1.6.4 Ekonomisk stabilitet för försvaret

Ett väl fungerande militärt försvar är avgörande för förmågan att bevara fred, frihet och säkerhet i vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde och värna internationell fred, säkerhet och mänskliga rättigheter. De utmaningar och hot Sverige står inför i dag är föränderliga, gränsöverskridande och komplexa. För att möta såväl plötsligt uppkomna kriser och hot som långsiktiga förändringar som kan få allvarliga konsekvenser för vårt lands säkerhet, ska Sverige ha ett modernt, flexibelt och effektivt insatsförsvar. Sveriges förmåga att delta i internationella insatser ska öka för att kunna värna svenska värden och intressen även utanför vårt lands gränser.

Sensommarens händelseutveckling i Georgien understryker vikten av att fortsätta moderniseringen av försvaret, liksom vikten av att kontinuerligt följa utvecklingen i omvärlden.

Regeringen har vidtagit åtgärder för att åstadkomma balans mellan verksamhet och ekonomi inom Försvarmakten. Anslaget för förbandsverksamhet föreslås öka de kommande åren. Varaktiga ökningarna är ett uttryck för regeringens ambition att förstärka Försvarmaktens verksamhet och därigenom förbättra möjligheterna att delta i internationella freds- och säkerhetsskapande insatser. Regeringen föreslår att 139 miljoner kronor används för att förstärka försvarets förbandsverksamhet 2009. För 2010 samt från och med 2011 aviseras 269 respektive 811 miljoner kronor för detta ändamål. Tillsammans med tidigare aviserade förstärkningar beräknas försvarets resurser för förbandsverksamhet och internationella insatser stegvis öka till en nivå som 2011 är cirka 2,2 miljarder kronor högre än vad som var fallet 2006. Därutöver föreslås tillfälliga justeringar mellan myndighetens anslag, som en av flera åtgärder i arbetet med att skapa balans i Försvarets verksamhet.

Det senaste årets snabbt uppkomna problem i försvarets ekonomi utgjorde en tydlig signal om att styrningen och kontrollen av försvarets verksamhet behöver förbättras. Regeringen har vidtagit ett antal åtgärder. Bland annat förstärks Försvarmaktens interna styrning och kontroll. På uppdrag av regeringen har Ekonomistyrningsverket lämnat förslag till förbättringar som nu genomförs av Försvarmakten.

Sammantaget är förutsättningarna för förbandsverksamheten därmed goda och den obalans i ekonomin som Försvarmakten tidigare anmält är hanterad. Regeringen bedömer därför att förändringar i förbandsorganisationen inte behöver genomföras.

I budgetpropositionen för 2008 redogjorde regeringen för ambitionen att anpassa försvarets materielförsörjning till förändrade krav. Handlingsfriheten i materielförsörjningen bör ökas genom att ekonomiska resurser i mindre utsträckning än tidigare binds upp i beställningar på längre sikt. Andelen direktanskaffad försvarsmateriel bör öka på bekostnad av andelen egenutvecklad materiel. På så sätt kan materielförsörjningen effektiviseras och materielen göras mer tillgänglig i närtid. En inledande omprövning av vissa materielprojekt redovisades i budgetpropositionen för 2008. Regeringen aviserade då också att underlag skulle tas fram av den s.k. Genomförandegruppen för den fortsatta effektiviseringen av materielförsörjningen. Så har nu skett.

Regeringen redogör i denna proposition för den fortsatta effektiviseringen. Försvarets anslag för materiel föreslås minskas med sammantaget 659 miljoner kronor 2009. Från 2010 minskas anslagen med 789 miljoner kronor och från och med 2011 minskas anslagen med 1 331 miljoner kronor.

Med den inledande omprövning av materielprojekt som regeringen tidigare redogjort för och den ytterligare effektivisering som nu föreslås kommer utgifterna för försvarets materielförsörjning att ha minskat med drygt 2,3 miljarder kronor 2011. De ekonomiska effekterna av de fattade besluten kommer att ytterligare öka åren därefter. Regeringens bedömning är att därmed har de besparingar på försvarsmateriel som aviserades i förra årets budgetproposition genomförts.

Regeringen anser emellertid att utvecklingen av försvaret ställer krav på fortsatt effektivisering av verksamheter som stöder såväl förbandsverksamheten som materielförsörjningsprocessen. Därför kommer en särskild utredare på regeringens uppdrag att föreslå det mest effektiva sättet att organisera stödet till Försvarmaktens kärnverksamhet. Det är angeläget att de medel som frigörs från bl.a. materielförsörjningen och tillförs förbandsverksamheten används på ett sätt som stöder utvecklingen av ett modernt insatsförsvar.

Regeringen kommer i styrningen av myndigheten genom särskilda beslut och efter närmare prövning säkerställa att tillskott till förbandsanslaget endast sker i den utsträckning det krävs för att utveckla verksamheten i önskvärd riktning och med angiven ambitionsnivå. Det kommer att som utgångspunkt innebära beslut om utgiftsbegränsningar avseende Försvarsmaktens anslag.

Förbandsverksamheten förstärks, styrningen och kontrollen utvecklas och effektiviseringen av materielförsörjningen kommer med de förslag som lämnas i denna proposition att i betydande del ha fullföljts. På en god grund och med stabila ekonomiska förutsättningar kan den fortsatta utvecklingen av försvaret nu ske. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med en inriktningsproposition för försvaret.

1.6.5 Sverige som aktör i en globaliserad värld

Globaliseringen erbjuder nya möjligheter att lösa problem genom handel, ny teknik och värnande om universella värden som demokrati och mänskliga rättigheter. Världen upplever en fördjupad internationalisering när det gäller antalet människor som omfattas av förändringarna och den takt i vilken förändringarna sker. Samtidigt saknar flera miljarder människor förutsättningar att fullt ut dra fördel av de möjligheter som globaliseringen skapar.

Ekonomisk tillväxt är helt avgörande för fattigdomsbekämpning. En grundläggande och central aspekt av fattigdom är brist på resurser och ökade resurser skapas av bl.a. ekonomisk tillväxt. En modern politik för rättvis och hållbar global utveckling måste därför syfta till att bidra till tillväxt.

Sverige ska föra en aktiv utrikespolitik och aktivt verka för centrala värden som ökad säkerhet, demokrati, frihet, välstånd och hållbar utveckling i alla delar av världen. Biståndet är ett av de viktigaste instrumenten för att bekämpa fattigdom och därmed bidra till en säkrare och mer demokratisk värld. Även för 2009 ligger det svenska biståndet på en procent av bruttonationalinkomsten.

Sverige ska vara en tydlig röst i världen för de mänskliga rättigheterna. Regeringen höjer ambitionen på detta område och kommer att agera bilateralt, genom EU och multilateralt för

att de mänskliga rättigheterna ska implementeras och efterlevas fullt ut i alla världens länder. Sverige ska reagera mot förtryck och övergrepp, förhindra diskriminering och bidra till att stärka andra länders kapacitet att respektera de mänskliga rättigheterna. Även EU ska agera kraftfullt och samordnat på den internationella scenen och ta sitt globala ansvar, inte minst i kampen mot fattigdom och miljöhot

1.6.6 Övriga förslag

Väl fungerande bostads- och hyresmarknader

En politik för jobb och tillväxt är beroende av väl fungerande bostads- och hyresmarknader. Genom att underlätta för personer att hyra ut en del av eller hela bostaden förbättras möjligheterna att utnyttja det befintliga bostadsbeståndet. Fler boendetillfällen skapas och såväl bostadsmarknadens som arbetsmarknadens flexibilitet ökar. Många kan dra nytta av detta – inte minst studenter. Regeringen föreslår därför att schablonavdraget vid uthyrning av privatbostad den 1 januari 2009 höjs från 4 000 kronor till 12 000 kronor per år. Skatteintäkterna beräknas till följd av detta minska med 170 miljoner kronor per år.

Regeringen avser också att under hösten 2008 lägga förslag som gör det möjligt att införa s.k. ägarlägenheter i nyproduktion, vilket skapar förutsättningar för att ytterligare höja investeringsnivån inom bostadssektorn.

Fortsatta åtgärder mot felaktiga utbetalningar och fusk

Välfärdssystemen finansieras solidariskt med skattemedel. För systemens legitimitet är det viktigt att de används på rätt sätt och inte missbrukas. Förekomsten av felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, men också skattefusk och svartarbete, skadar förtroendet för välfärdsstaten.

Regeringen har med stöd av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) bedrivit ett intensivt arbete i syfte att minimera felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. På motsvarande sätt har regeringen med stöd av Skatteverket intensifierat arbetet mot läckage på

inkomstsidan genom svartarbete och annat skattefusk.

FUT-delegationen har sommaren 2008 överlämnat sitt betänkande Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74) till regeringen. Betänkandet är nu föremål för remiss.

Det är angeläget att fortsatt bekämpa svartarbete samt minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Regeringen kan konstatera att huvuddelen av välfärdssystemen är beroende av uppgifter om den sökandes inkomst. Felaktiga uppgifter om inkomst är enligt FUT-delegationen en av de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, såväl avseende avsiktliga som oavsiktliga fel. Regeringen kommer därför att överväga hur förbättrade förutsättningar ska skapas för att fastställa korrekta uppgifter om individers inkomster. I detta sammanhang är det angeläget att även väga in hur arbetsgivarnas uppgiftslämnarbörda påverkas.

Regeringens arbete med att samlat bekämpa svartarbete och skattefusk samt minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen kommer att fortsätta. Delegationens förslag kommer att noga övervägas inom Regeringskansliet. Även styrningen av berörda myndigheter kommer att stärkas. Det kommer bl.a. att ske genom att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden och Skatteverket ges ett gemensamt samverkansuppdrag som sträcker sig över flera år. Samverkan kommer att omfatta att exempelvis koordinera myndigheternas fortsatta insatser inom området och att lämna systemövergripande förslag till regeländringar. Dessutom ska tillsynen över välfärdssystemen förstärkas och utvecklas. Vidare avser regeringen att, utöver redan pågående utredningar om bidragsspärr och återkravslag, tillsätta ett antal utredningar, exempelvis avseende en gemensam utbetalningskontroll.

Säkra skattebaser

Det är angeläget att skattereglerna för olika sparformer är utformade så att likartade ekonomiska aktiviteter behandlas på ett skattemässigt neutralt sätt samt så att skatteplanering förebyggs. En reformering av skattereglerna måste också beakta den pågående integrationen

av de finansiella marknaderna i Europa. Regeringen avser därför att påbörja ett arbete med att se över beskattningen av sparande genom bl.a. indirekt ägande av aktier genom kapitalförsäkring med syfte att åstadkomma en enkel, neutral och effektiv beskattning.

Gränsen för avdrag för kostnader för resor till och från arbetet höjs från 8 000 kronor till 9 000 kronor.

Regeringens politik håller Sverige samman

Sveriges tillväxt är summan av den tillväxt som skapas i landets alla delar. Regeringen har genomfört flera åtgärder för att förbättra möjligheterna för alla delar av landet att utvecklas av egen kraft. De åtgärder som regeringen föreslår i denna proposition stärker ytterligare utvecklingskraften i alla delar av Sverige. Valfrihetsreformer som barnomsorgs- peng och fritt val inom hälso- och sjukvård samt äldre- och handikappsomsorg kombinerat med skattelättnader för hushållsnära tjänster innebär nya möjligheter inte bara för landsbygden utan för hela landet.

I denna proposition, och i den kommande infrastrukturpropositionen, aviseras ytterligare betydelsefulla åtgärder för en förbättrad infrastruktur. En ökad polisär närvaro i alla delar av landet, satsningar inom kommersiell och offentlig service, förbättrade förutsättningar för de gröna näringarna är ytterligare exempel på åtgärder som regeringen nu genomför eller planerar.

Regeringen har initierat ett brett och omfattande arbete för att ta tillvara hela Sveriges utvecklingskraft och tillväxtpotential och avser att återkomma till riksdagen senare under 2008 med att strategi för en stärkt utveckling på landsbygden.

Under perioden 2007–2013 kommer cirka 35 miljarder kronor inom landsbygdsprogrammet att fördelas i syfte att stärka en hållbar ekonomisk, ekologisk och social utveckling på landsbygden. Genom strukturfondsprogrammen, som syftar till att direkt och indirekt stärka näringslivet i alla delar av Sverige, fördelas dessutom cirka 50 miljarder kronor under perioden 2007–2013.

Jämställdhet

Jämställdhetspolitiken utgår från principen om alla människors lika värde. Den syftar till att motverka och förändra system som konserverar fördelningen av makt och resurser mellan könen på en samhälls nivå samt skapa förutsättningar för kvinnor och män att ha samma makt och möjligheter att påverka sin livssituation. Inom ramen för en politik för full sysselsättning och minskat utanförskap ska förutsättningar och möjligheter skapas för både kvinnor och män i fråga om arbete och företagande. Jämställdhet genomsyrar hela regeringens politik. Det är genom insatser inom exempelvis den ekonomiska politiken, arbetsmarknadspolitiken, näringspolitiken, familjepolitiken och utbildningspolitiken som förutsättningarna för jämställdhet kan förbättras.

Regeringen har avsatt sammanlagt 1,6 miljarder kronor under åren 2007–2010 för särskilda jämställdhetsinsatser.

Exempel på insatser som vidtagits är handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, handlingsplanen mot prostitution och människohandel samt en jämställdhetsinsats inom skolans område. Arbete pågår inom Regeringskansliet med att ta fram en samlad strategi vad gäller jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet.

Utvecklingen av fördelningen av de ekonomiska resurserna mellan kvinnor och män redovisas i bilaga 5 till Förslag till statsbudget, finansplan m.m.. Av bilagan framgår att även om man kan se tendenser till utjämning mellan könen när det gäller ekonomiska resurser går utvecklingen långsamt.

1.7 Regeringens reformer stärker svensk ekonomi

Regeringens reformer stärker svensk ekonomi genom ökad sysselsättning och högre tillväxt, med låginkomsttagare som den mest gynnade gruppen. Politiken bedöms också vara långsiktigt hållbar.

1.7.1 Goda offentliga finanser trots lägre tillväxt

Det råder fortsatt oro på de finansiella marknaderna. Tillsammans med en internationell konjunkturförsvagning påverkar det svensk ekonomi. Svensk BNP-tillväxt har bromsat in och BNP väntas öka svagt nästa år. Den finansiella turbulensen bedöms klinga av och den internationella konjunkturen börjar återhämta sig i slutet av 2009. Detta stimulerar den internationella efterfrågan och även den inhemska efterfrågan i Sverige.

De reformer som regeringen föreslår i denna proposition stärker svensk ekonomi ytterligare. Dels bedöms reformerna leda till att arbetskraftsdeltagandet fortsätter öka. Detta skapar möjligheter för svensk ekonomi att växa starkare framöver utan att resursutnyttjandet blir ansträngt. Dels bidrar de skattesänkningar som kommer hushållen och företagen till del, samt de övriga satsningar som regeringen gör, till att motverka konjunkturförsvagningen.

Tabell 1.8 Nyckeltal

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP	2,7	1,5	1,3	3,1	3,5
BNP, kalenderkorrigerad	2,9	1,2	1,4	2,8	3,4
Produktivitet	-0,2	-0,7	2,1	2,7	2,3
Arbetskraft, 16-64 år ¹	1,4	1,0	0,4	0,0	0,3
Sysselsatta, 16-64 år	2,4	1,2	0,0	-0,2	0,9
Sysselsättningsgrad, 16-64 år	75,6	76,0	75,7	75,4	76,0
Reguljär sysselsättningsgrad, 20-64 år ²	79,4	80,2	80,0	79,5	80,1
Arbetslöshet 16-64 år ³	6,2	6,0	6,4	6,6	6,0
Timlön ⁴	3,3	4,3	4,1	3,5	3,8
KPI ⁵	2,2	3,8	2,4	1,3	2,7

¹ Inkluderar heltidsstuderande arbetsökande.

² Antal reguljärt sysselsatta, dvs. exklusive sysselsatta i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program, i procent av befolkningen i denna åldersgrupp.

³ I procent av arbetskraften. Enligt ILO-definitionen.

⁴ Enligt konjunkturlönestatistiken.

⁵ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

De offentliga finanserna är fortsatt starka även efter de nu föreslagna reformerna, som reducerar överskottet i det finansiella sparandet med cirka 1 procent av BNP från och med 2009. Överskotten bidrar till att den offentliga sektorns finansiella ställning stärks. Dessutom reduceras statsskulden och den konsoliderade

bruttoskulden till följd av statens försäljningar av aktier.

Tabell 1.9 Offentliga sektorns finanser

Procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	53,6	52,8	51,5	51,1	50,6
Utgifter	50,0	50,1	50,5	49,5	48,1
Finansiellt sparande	3,5	2,8	1,1	1,6	2,5
Nettoskuld	-20,9	-24,2	-24,4	-24,9	-26,2
Konsoliderad bruttoskuld	40,6	35,5	32,2	28,3	23,8
Statsskuld	36,3	31,1	27,5	23,7	19,2

Anm.: I nettoskulden värderas tillgångar och skulder till marknadsvärden. Det innebär att nettoskulden påverkas av värdeförändringar, som kan uppgå till mycket stora belopp. Den konsoliderade bruttoskulden består förutom av statsskulden även av den kommunala sektorns skulder på kapitalmarknaden med avdrag för den offentliga sektorns innehav av interna skulder. Statsskulden och den konsoliderade bruttoskulden anges i nominella värden.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

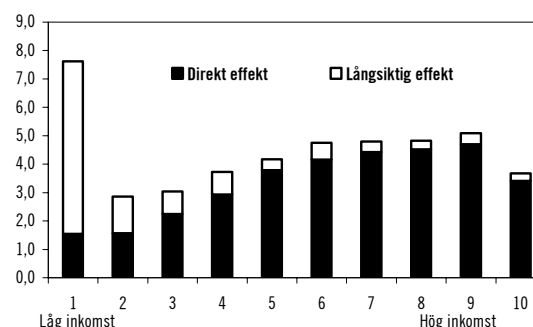
Den kommunala sektorns ekonomiska resultat har under en följd av år visat stora överskott. Även i år väntas ett överskott väl i linje med balanskravet och god ekonomisk hushållning. Under 2009 utvecklas skatteunderlaget svagare. Det leder till att resultatet minskar, men det förväntas fortfarande vara positivt. På längre sikt medför regeringens politik för högre varaktig sysselsättning ett utrymme för en bättre framtida kommunal service och/eller lägre kommunalskatt än vad som annars hade varit möjligt.

1.7.2 Regeringens reformer ger störst effekt för låginkomsttagare

Regeringens politik är inriktad mot att öka sysselsättningen och minska utanförskapet. Viktiga reformer för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt och förbättra incitamenten till arbete har vidtagits i skattesystemet samt arbetslöshets- och sjukför-säkringarna.

Diagram 1.11 Effekter av regeringens politik 2006–2009 på ekonomisk standard för hela befolkningen i olika inkomstgrupper

Procent



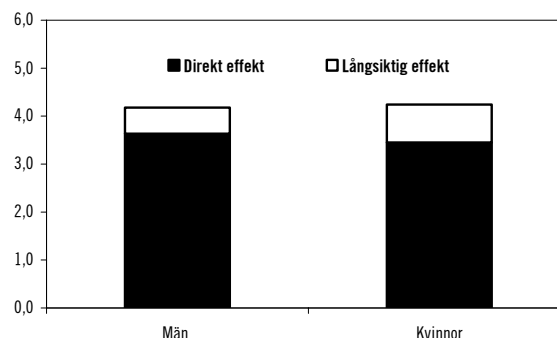
Anm.: De långsiktiga beräkningarna baseras endast på jobbskatteavdragen och höjningen av skiktgränsen för statlig skatt.

Källa: SCB, HEK, Finansdepartementets beräkningar.

På längre sikt gynnas de med låga inkomster mest. Detta eftersom fler kommer in på arbetsmarknaden och färre försörjs av bidrag. Bl.a. ökar produktiviteten hos dem som börjar arbeta och därigenom förbättras deras inkomstmöjligheter.

Diagram 1.12 Effekter av regeringens politik 2006–2009 på individuell disponibel inkomst för kvinnor och män

Procent



Anm. Långsiktiga effekten avser endast jobbskatteavdragen och skiktgränshöjning.
Källa: Finansdepartementets beräkningar

Inkomstsammansättningen ser olika ut för kvinnor och män. Män har i genomsnitt högre löneinkomster än kvinnor och arbetar i större utsträckning heltid. Därmed blir den direkta effekten av regeringens politik något högre för män än för kvinnor, se diagram 1.12. Dessa skillnader jämnas dock ut med tiden då regeringens politik på lite sikt kan förväntas öka den ekonomiska standarden mer för kvinnor än för män.

1.7.3 Reformerna ökar sysselsättningen och höjer tillväxten

Svårt att beräkna reformernas effekter

Merparten av regeringens reformer har som huvudsakligt syfte att öka den varaktiga sysselsättningen. Att redan nu bedöma vilka långsiktiga effekter reformerna kommer att få är mycket svårt. Regeringens bedömningar baseras därvidlag på empirisk eller teoretisk forskning kring reformer av liknande slag. Genomförda reformer följs sedan upp med utfallsstatistik för att se om det faktiska utfallet stämmer överens med den förväntade effekten. Om så inte förefaller vara fallet, eller om ny forskning pekar på andra effekter än de som hittills antagits, ses bedömningarna över.

Aktuell bedömning av reformernas effekter

Den samlade bedömningen av de långsiktiga effekterna av regeringens hittills vidtagna och i denna proposition föreslagna reformer är att sysselsättningen ökar med 2,8 procent, eller 120 000 personer, antalet arbetade timmar med 4,4 procent och BNP med 3,4 procent, se tabell 1.10. I avsnitt 1.4 redovisas enbart effekterna av tidigare beslutade åtgärder under mandatperioden. När det gäller jobbskatteavdraget inklusive sänkningen av den statliga skatten samt förändringarna i arbetslöshets- och sjukförsäkringarna utgör bedömningarna av effekterna med största sannolikhet ett golv, dvs. effekterna är troligen större.⁹ Dessa reformer har effekter, utöver de som redovisas, som enligt gängse teori och empiri bör vara positiva, men där osäkerheten är för stor för att regeringen i dagsläget ska kunna siffersätta dem.¹⁰

⁹ För en mer detaljerad beskrivning av bedömningarna se appendix 2.

¹⁰ I 2008 års ekonomiska vårproposition analyserades ett *alternativscenario* där regeringens reformer får större effekter.

Tabell 1.10 Långsiktiga effekter av regeringens politik

Förändring i procent

	Sysselsatta personer ¹	Syssel-sättning	Arbetade timmar	BNP
Jobbskatteavdrag samt höjd undre skiktgräns	70 000			
statlig skatt		1,6	2,4	1,9
Arbetslöshetsförsäkring	10 000	0,3	0,4	0,2
Arbetsmarknadspolitik	20 000	0,4	0,7	0,5
Sjukförsäkring	10 000	0,3	0,8	0,7
Övrigt ²	10 000	0,2	0,2	0,1
Summa	120 000	2,8	4,4	3,4

¹ Antal sysselsatta personer är beräknat på potentiell sysselsättningsnivå 2006, vilken bedöms vara 4 364 000 personer.

² Inkluderar effekter av vårdnadsbidraget, skattereduktion för hushållstjänster, sänkning av socialavgifter för unga samt generell sänkning av socialavgifter..
Källa: Finansdepartementets beräkningar.

1.7.4 Regeringens politik bedöms vara långsiktig hållbar

En av utmaningarna för den ekonomiska politiken är den kommande demografiska utvecklingen med en större andel äldre och en ökande försörjningsbörda för de yrkesaktiva generationerna. Regeringens strategi för att möta denna utmaning består av två huvudkomponenter.

Den första komponenten utgörs av överskottsmålet för de offentliga finanserna. Genom att använda de närmaste, demografiskt gynnsamma, åren till att bygga upp buffertar och minska den offentliga skuldsättningen underlättas den anpassning av de offentliga finanserna som en åldrande befolkning kommer att nödvändiggöra.

Den andra komponenten utgörs av fortsatta åtgärder för att öka antalet personer i arbete och arbetade timmar. De olika scenarierna över de offentliga finansernas utveckling som presenteras i denna proposition (se kapitel 8) visar bl.a. på betydelsen av en hög sysselsättning för möjligheterna att upprätthålla dagens nivå på välfärdstjänsterna i framtiden.

Beräkningarna visar även att om dagens överskottsmål upprätthålls fram till och med 2015, kan det offentliga åtagandet upprätthållas på dagens nivå samtidigt som de offentliga finanserna kommer att vara långsiktig hållbara. Hållbarheten är emellertid beroende av vilka antaganden som görs. Om den offentliga konsumtionen t.ex. tillåts växa snabbare än vad som är demografiskt betingat äventyras

hållbarheten. Detta manar till försiktighet. Det utrymme för permanent ökade utgifter eller sänkta inkomster som EU-kommissionens s.k. hållbarhetsindikator påvisar kan inte utan vidare betraktas som ett reformutrymme. Små förändringar i de antaganden som ligger till grund för bedömningarna kan snabbt radera ut det beräknade utrymmet. Det kan ske vid t.ex. en reviderad befolkningsprognos, en något snabbare ökning av den offentliga konsumtionen eller en något mindre gynnsam utveckling av sysselsättningen.

När den nuvarande demografiska situationen med relativt stora generationer i arbetsför ålder förändras och andelen äldre ökar markant, kan det vara motiverat att justera nuvarande mål om 1 procent överskott i de offentliga finanserna över en konjunkturcykel. Samtidigt visar såväl svenska som internationella erfarenheter att en finanspolitisk regim utan regler och mål inte är bra och skadar samhällsekonomin. Regeringen vill därför betona att finanspolitiken även fortsättningsvis ska omgärdas av tydliga mål och regler. Regeringen avser att även framgent låta finanspolitiken vägledas av ett mål för det finansiella sparandet.

Regeringen arbetar för närvarande med en översyn av det finanspolitiska ramverket, där frågan om den principiella utformningen av överskottsmålet ingår. Översynen ska avrapporteras innan mandatperiodens slut.

Vid en internationell jämförelse framstår de svenska offentliga finanserna som starka även i ett långsiktigt perspektiv. I tabell 1.11 redovisas EU-kommissionens hållbarhetsindikator för några utvalda länder. Danmark, Sverige och Finland utmärker sig med värden som indikerar utrymme för ett lägre sparande utan att hållbarheten äventyras. Inom övriga länder krävs, liksom inom EU i sin helhet, kraftfulla åtgärder för att säkerställa den långsiktiga hållbarheten. I Portugal krävs t.ex. reformer som medför en permanent förbättring av sparandet på motsvarande 10,5 procent av BNP för att de offentliga finanserna ska betraktas som långsiktigt hållbara.

Tabell 1.11 EU-kommissionens hållbarhetsindikator S2

Procent av BNP

Land	S2
Danmark	-2,2
Tyskland	4,4
Frankrike	4,0
Italien	3,1
Portugal	10,5
Finland	- 0,9
Sverige	-1,1
EU25	3,4

Anm.: Indikatorn anger den permanenta förbättring av ett lands finansiella sparande som krävs för att de offentliga finanserna skall bli långsiktigt hållbara. Ett negativt värde betyder att finanserna är hållbara och tål en försvagning. Indikatorn syftar till att möjliggöra jämförelser mellan länder.
Källa: EU-kommissionen 2006.

Appendix 1

Ramverket för sysselsättningspolitiken

Sysselsättningspolitikens viktigaste uppgift är att öka den sysselsättningsnivå som är förenlig med stabil inflation och ekonomisk balans i övrigt. Målsättningen innebär att det är sysselsättningsnivån i genomsnitt över en konjunkturcykel som ska öka.

Under mandatperioden ska det framför allt ske genom ett minskat utanförskap. Det är även viktigt att antalet arbetade timmar bland dem som jobbar ökar.

För att kunna bedriva en effektiv politik för varaktigt högre sysselsättning har regeringen tagit fram ett ramverk för sysselsättningspolitiken. Fördjupningsrutan i avsnitt 1.4 redogjorde för att en viktig del i ramverksarbetet är att förbättra beslutsunderlaget för regeringens prioriteringar inom sysselsättningspolitikens område. Beslutsunderlaget ska besvara tre frågeställningar:

1. Vilka är de väsentliga problemen på arbetsmarknaden som håller nere sysselsättningen?
2. Vilka åtgärder leder till varaktigt högre sysselsättning?
3. Är de åtgärder regeringen vidtagit framgångsrika eller behöver politiken förstärkas eller läggas om?

För att kunna besvara dessa frågor är det viktigt att kunna följa utvecklingen på arbetsmarknaden på ett systematiskt sätt. Regeringen har därför valt att göra detta dels genom ett uppföljningsschema som beskriver arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder, dels genom en uppsättning andra indikatorer som behövs för att följa upp arbetsmarknadens utveckling och politikens effekter (se detaljerad redogörelse i 2008 års ekonomiska vårproposition). Andra indikatorer kan t.ex. vara indikatorer som följer hur många människor som får ersättning från trygghetssystemen för arbetslöshet och sjukdom eller de som följer hur matchningen mellan vakanser och arbetssökande utvecklas.

Detta appendix beskriver framför allt uppföljningsschemat och använder det för att beskriva dagens situation på arbetsmarknaden. Även övriga indikatorer kommer att presenteras.

Syftet är att dels illustrera de övergripande problem som Alliansen hade identifierat vid regeringsskiftet (se avsnitt 1.4), dels följa utvecklingen på arbetsmarknaden efter 2006 och följa upp om regeringens politik har avsedd effekt.

Ett uppföljningsschema för arbetsmarknadssituationen

I 2008 års ekonomiska vårproposition angav regeringen tre viktiga dimensioner när det gäller att följa upp arbetsmarknadssituationen. För det första ska indikatorerna beskriva hur många personer i befolkningen i arbetsför ålder (15–74 år) som arbetar och vad de som inte arbetar gör. För det andra ska indikatorerna ge information om hur länge dessa personer inte har arbetat. Det handlar t.ex. om att följa hur långtidsarbetslösheten utvecklas. För det tredje är det viktigt att få kunskap om hur människors arbetsmarknadssituation förändras. Det kan man göra genom att följa hur personer byter arbetsmarknadstillstånd, t.ex. från arbetslöshet till arbete (s.k. flöden).

Sedan ett år tillbaka pågår ett samarbete mellan SCB och Regeringskansliet som syftar till att vidareutveckla statistiken och statistikredovisningen i bl.a. ovan nämnda dimensioner. Allt eftersom indikatorerna blir tillgängliga kommer de att publiceras på SCB:s hemsida med start under hösten 2008.

SCB:s arbetskraftsundersökningar

SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU) är den viktigaste statistikkällan för att följa upp arbetsmarknadssituationen. Det finns många skäl till att så är fallet.

För det första är AKU den enda statistik-källan som ger en beskrivning av arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i arbetsför ålder (dvs. 15–74 år). Med hjälp av AKU går det också att uppskatta hur många arbetstimmar som utförs i ekonomin samt hur många människor som bidragit till dessa timmar. Detta är värdefullt, särskilt eftersom syftet med regeringens politik är att varaktigt öka antalet personer som arbetar men även att varaktigt öka antal arbetade timmar bland dem som arbetar.

För det andra genomförs AKU varje månad och ger således information om arbets-

marknaden flera gånger per år och med kort eftersläpning.

För det tredje har AKU funnits under lång tid och det har utarbetats internationella riktlinjer för hur olika företeelser ska definieras. Det möjliggör jämförelser både över tid och mellan länder.

För att få en heltäckande bild av arbetsmarknadssituationen är det dock nödvändigt att komplettera AKU med andra statistikällor. Detta rör t.ex. hur många personer som fått ersättning från olika trygghetssystem samt varaktigheten i ersättningarna. Det handlar också om indikatorer på hur matchningen mellan lediga platser och arbetsökande utvecklas samt olika konjunkturrensade mått på exempelvis sysselsättning och arbetslöshet. På dessa områden pågår för närvarande ett utvecklingsarbete i Regeringskansliet. Av betydelse är därtill indikatorer som följer sökaktiviteten bland arbetsökanden och som beskriver hur olika arbetsmarknadspolitiska program och andra åtgärder utvecklas. Det är t.ex. viktigt att veta om insatserna når den omfattning som regeringen bedömer är nödvändigt samt att få en indikation på om de har avsedd effekt. I slutet av detta avsnitt redovisas som exempel på detta hur antalet personer med nystartsjobb utvecklats.

Sammantaget ska indikatorerna komplettera varandra och göra det lättare att bedöma hur den varaktiga sysselsättningen utvecklas. Det kommer också att bli lättare att bedöma om åtgärderna har avsedd effekt eller om de behöver förstärkas eller ändra inriktning. Arbetet med att ta fram indikatorer inom ramverket för sysselsättningspolitiken handlar således både om att ta fram nya indikatorer och om att samla information som redan finns till ett systematiskt beslutsunderlag.

Den resterande delen av detta avsnitt beskriver uppföljningsschemats tre dimensioner mer i detalj samt beskriver hur arbetsmarknadssituationen för särskilda grupper, såsom unga, äldre och utrikes födda, ska följas upp.

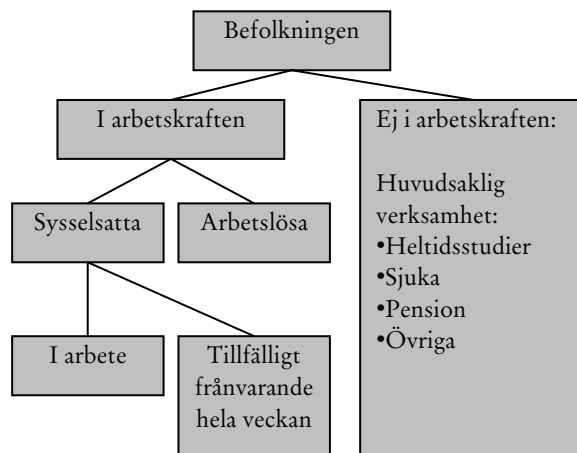
Vad gör befolkningen i arbetsför ålder?

Den första dimensionen av uppföljningsschemat är att beskriva hur många personer som arbetar och vad de som inte arbetar gör. En sådan beskrivning är viktig då det bl.a. ökar chanserna att upptäcka en utveckling som innebär att

arbetslösa eller sjukfrånvarande lämnar arbetskraften.

Figur 1 visar de kategorier (arbetsmarknadstillstånd) som befolkningen delas in i enligt AKU:s definitioner.¹¹ En person räknas som *sysselsatt* om personen under den veckan som undersökningen avser (referensveckan) arbetade minst en timme, arbetar som egenföretagare eller har en anställning som han eller hon är *tillfälligt frånvarande från hela veckan* — exempelvis p.g.a. sjukdom, semester, föräldraledighet eller studier.

Figur 1
Några centrala begrepp i AKU.



Anm.: SCB delar även in kategorin "ej i arbetskraften" efter huruvida personen velat och kunnat arbeta. Personer som velat och kunnat arbeta benämns latent arbetsökande.

I arbete räknas de som arbetat minst en timme under referensveckan. Bland de som arbetar finns också de som är tillfälligt frånvarande del av veckan, uppdelat efter frånvarorsak.¹² En person är *arbetslös* om han eller hon saknar arbete under referensveckan, men har sökt arbete under någon av de senaste fyra veckorna och kan arbeta referensveckan eller börja ett arbete inom 14 dagar från referensveckans slut. Arbetslösa omfattar även personer som fått ett arbete som börjar inom tre månader. Personer som inte uppfyller kriterierna för att räknas som sysselsatta eller arbetslösa räknas som *ej i*

¹¹ För mer precisa definitioner hänvisas till SCB:s hemsida. AKU är en urvalsundersökning som baserar sig på ett månatligt urval om ca 21 000 personer. Med hjälp av denna undersökning görs bl.a. en uppskattning av hur många personer i befolkningen i arbetsför ålder som jobbar och vad de som inte jobbar gör.

¹² Ett utvecklingsarbete pågår för att beskriva denna grupp i mer detalj. Det handlar bl.a. om att beskriva under hur lång tid personerna är frånvarande del av veckan (t.ex. sjuka på deltid).

arbetskraften. Denna kategori kan bl.a. delas upp efter *huvudsaklig verksamhet*: heltidsstuderande, sjuka, ålders- eller avtalspension, samt övriga (som består av bl.a. hemarbetande och värnpliktiga).

Tid i ett tillstånd

Den andra dimensionen av uppföljningsschemat består av att följa hur länge människor saknat ett arbete. Långa tider utan arbete kan ha stora konsekvenser både för individen och samhället som helhet (se vidare diskussion avsnitt 1.4). Traditionellt har diskussionen fokuserat på hur länge människor varit arbetslösa men det är också viktigt att följa t.ex. sjukfrånvaros längd. AKU innehåller redan i dag information om frånvarotidens längd men den har inte publicerats regelbundet. Statistik över frånvarotidens längd uppdelat på frånvaroororsak kommer framöver att publiceras tillsammans med övriga indikatorer i uppföljningsschemat.

Flöden mellan olika tillstånd

Den tredje dimensionen av uppföljningsschemat ska ge information om pågående förändringar på arbetsmarknaden. Sådan information fås genom att följa hur människor byter tillstånd i uppföljningsschemat, s.k. flöden. AKU redovisar i dag flöden bl.a. till och från grupperna sysselsatta, arbetslösa och ej i arbetskraften. SCB fick i augusti 2008 i uppdrag av regeringen att ge förslag på hur flödesstatistiken kan utvecklas så att bl.a. även flöden till och från *i arbete, frånvarande hela veckan efter frånvaroororsak, arbetslösa* samt *ej i arbetskraften uppdelat efter huvudsaklig verksamhet* blir möjliga att följa (Dnr A2008/2002/AE).

Uppföljningsschemat för särskilda grupper

Erfarenheterna visar att vissa grupper, såsom unga, äldre och utrikes födda, har en relativt svag förankring på arbetsmarknaden och drabbas hårdare än andra grupper när villkoren på arbetsmarknaden försämras. Det är därför särskilt angeläget att följa dessa grupper. Det finns dock begränsningar i hur små grupper som statistiken i dagsläget kan delas in i, eftersom AKU är en urvalsundersökning. Ett utredningsarbete pågår för att förbättra möjligheterna att följa olika grupper med hjälp av AKU.

Kvinnor arbetar deltid i betydligt större utsträckning än män och fler kvinnor än män anger också att de vill utöka sin arbetstid.

Personer som arbetar men vill arbeta mer kallas i AKU undersysselsatta och räknas i statistiken som sysselsatta. Ett utvecklingsarbete pågår för att utöka den information som finns om denna grupp. Det handlar bl.a. om att AKU ska ge information om hur lång tid personerna är undersysselsatta.

Jämförelser bakåt i tiden är för närvarande svårt

För att bättre harmonisera AKU med arbetskraftsundersökningar i andra EU-länder förändrades AKU i april 2005. En av de viktigaste förändringarna rörde arbetslöshetsmättet. Till arbetslösa räknas efter förändringen personer som saknar arbete men som skulle kunna arbeta och aktivt har sökt arbete under referensveckan. Tidigare var det också ett krav att personen velat arbeta, vilket infördes vid en omläggning 1987.

Även efter omläggningen 2005 kvarstod vissa skillnader mellan Sveriges och andra länders arbetslöshetsdefinition, vilket försvårade internationella jämförelser. I oktober 2007 ändrade därför regeringen den officiella arbetslöshetsdefinitionen så att den nu följer internationellt vedertagna riktlinjer. Det innebär att heltidsstuderande som söker arbete nu räknas som arbetslösa och därmed även till arbetskraften.

Ytterligare en förändring som genomfördes i oktober 2007 var att AKU beskriver befolkningen i åldern 15–74 år, istället för som tidigare åldersgruppen 16–64 år. Även denna förändring utgör en anpassning till de internationella riktlinjerna.

Statistik enligt den internationella definitionen finns för närvarande endast från april 2005. För åldersgruppen 16–64 år finns dock viss jämförbar statistik från 1993. För att kunna redovisa statistik över en längre tidsperiod används i detta avsnitt ibland statistik för åldersgruppen 16–64 år.

En uppföljning av arbetsmarknadssituationen

I den uppföljning av arbetsmarknadssituationen som följer kommer främst indikatorer som beskriver hur många människor som arbetar och vad de som inte arbetar gör att presenteras, dvs. det är huvudsakligen den första dimensionen i uppföljningsschemat som redovisas.

Vad gäller den andra dimensionen, dvs. hur lång tid personer inte har arbetat, är jämförelser bakåt i tiden för närvarande problematiska och

därför redovisas denna dimension endast översiktligt. Den tredje dimensionen som beskriver hur människor byter mellan arbetsmarknadsstillstånden i arbete, frånvarande, arbetslösa och ej i arbetskraften uppdelat på huvudsakligt verksamhet är i dag inte möjligt att belysa (se ovan).

Avsnittet är disponerat på följande sätt. Först beskrivs den del av befolkningen som deltar i arbetskraften, dvs. hur många som arbetar och vad resten av arbetskraften gör (se figur 1). Därefter följer en beskrivning av den del av befolkningen som inte deltar i arbetskraften.

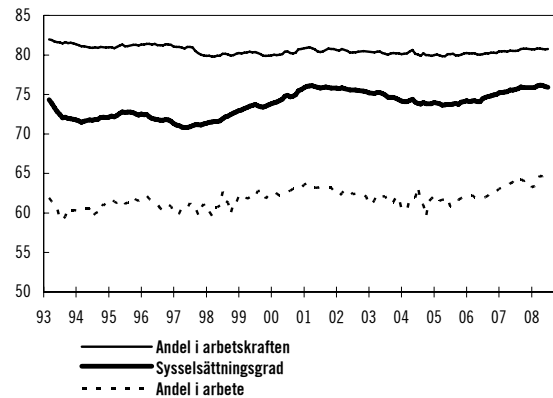
En beskrivning av arbetskraften

I diagram 1 redovisas arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad och andelen i befolkningen som är i arbete i åldern 16–64 år. Mellan 1993 och 2000 minskade arbetskraftsdeltagandet, från knappt 82 procent till 80 procent. Arbetskraftsdeltagandet låg sedan kvar runt denna nivå fram till 2006, då en viss ökning kan noteras. I juli 2008 uppgick arbetskraftsdeltagandet till 81 procent när hänsyn tagits till säsongsvariationer. En ökning av arbetskraftsdeltagandet med en procentenhet innebär att arbetskraftens storlek ökar med ungefär 60 000 personer.

Sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta i relation till befolkningen, varierar med konjunkturläget men en viss trendmässig ökning går att utläsa av diagram 1. Det sistnämnda kan bl.a. förklaras av att arbetsmarknaden långsamt återhämtar sig från krisen i början av 1990-talet. (avsnitt 1.4 redogör för varför återhämtningen från krisåren tar tid). Under senare år har sysselsättningsgraden ökat och uppgick 2007 till 75,6 procent i åldern 16–64 år.

Diagram 1 Arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad samt andelen personer i arbete, 16–64 år. Andel av befolkningen.

Procent

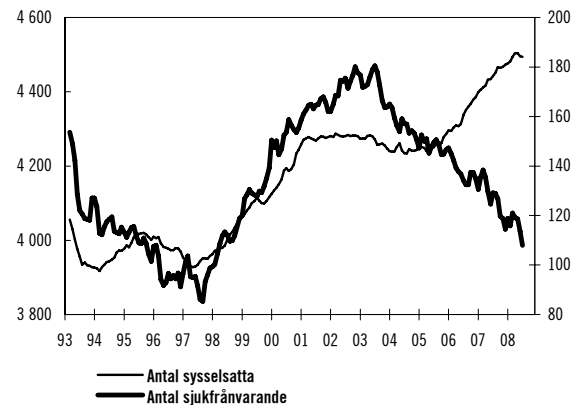


Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Statistiska centralbyrån.

På samma sätt som för sysselsättningsgraden kan en trendmässig ökning av andelen personer som arbetar i befolkningen noteras samt att denna andel varierar över konjunkturen. En förhållandevis kraftig ökning i andelen personer i arbete kan utläsas sedan 2006. Det beror framförallt på att sjukfrånvaron minskat under senare år.

Diagram 2 Antal sysselsatta (vänster skala) och antal sjukfrånvarande (höger skala), tusental, 16–64 år.

Tusental



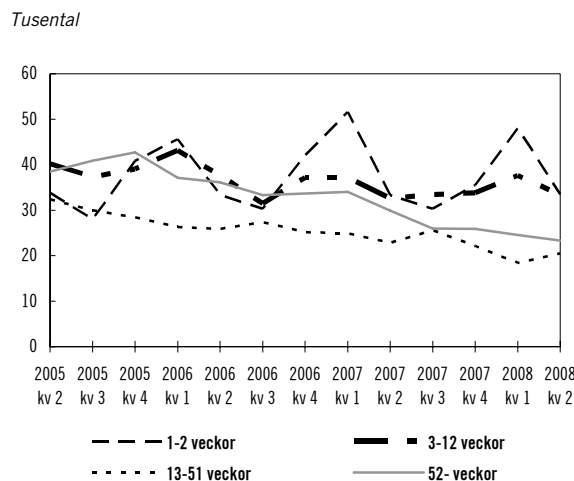
Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 2 visar antalet personer som är sysselsatta (vänster skala) och antalet sysselsatta personer som är tillfälligt frånvarande från sin anställning p.g.a. sjukdom (höger skala). Av diagrammet framgår att det funnits en tydlig samvariation mellan antalet sjukfrånvarande och antal sysselsatta fram till cirka 2006. Samvariationen innebar att sjukfrånvaron ökade när sysselsättningen gjorde det. Det är en variation

som är ovanlig i andra länder och det har varit svårt att belägga att något tydligt hälsoskäl förklarar samvariationen.

Sedan 2006 har dock sysselsättningen ökat samtidigt som sjukfrånvaron har minskat. Det indikerar att sjukfrånvaron nu minskar till en långsiktigt lägre nivå.

Diagram 3 Antal sjukfrånvarande uppdelat efter frånvarotidens längd. 15–74 år, kvartal.



Källa: Statistiska centralbyrån.

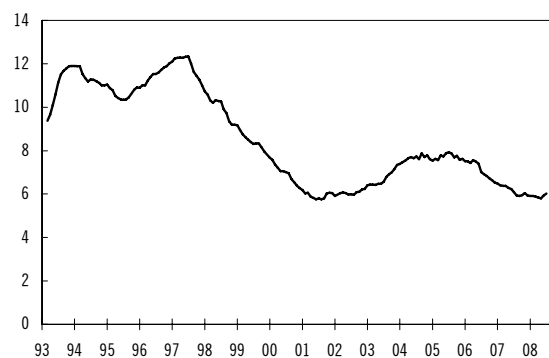
Ytterligare en indikation på att strukturella förändringar i sjukfrånvaron sker ges i diagram 3 (notera att diagrammet avser 15–74 år). Av diagrammet framgår att det framför allt är de längre frånvarotiderna som minskat. Där visas att det finns tecken på att sjukfallens längd minskar. Dessvärre finns inga jämförbara siffror förtiden före 2005, vilket gör det svårt att särskilja strukturella och konjunkturella effekter.

Under 2:a kvartalet 2008 var ungefär 20 000 personer frånvarande mellan 13 och 51 veckor och ungefär 23 000 personer har varit frånvarande ett år eller mer. Det är en betydande del av det totala antalet personer som var frånvarande p.g.a. sjukdom, som våren 2008 uppgick till 113 000 personer.

Statistik över frånvarotidens längd publiceras i dag inte regelbundet av AKU. På sikt ska denna information ingå i uppföljningsschemat och regelbundet publiceras på SCB:s hemsida.

Diagram 4 Relativ arbetslöshet. 16–64 år, andel av arbetskraften.

Procent



Anm.: Säsongrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Diagram 4 visar hur den relativa arbetslösheten har utvecklats enligt den nya definitionen där heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa. Under krisåren steg arbetslösheten till nästan 12 procent för att sedan falla tillbaka något. År 1997 var den relativa arbetslösheten som högst då den åter hade stigit och översteg 12 procent. Den kraftiga minskning i arbetslöshet under perioden 1998 till 2000 berodde bl.a. på att arbetsmarknaden återhämtade sig från krisen men också på att många arbetslösa personer deltog i arbetsmarknadspolitiska program och därmed inte räknades som arbetslösa i AKU utan som sysselsatta eller utanför arbetskraften. En annan förklaring till att arbetslösheten minskade under slutet av 1990-talet var de stora utbildningssatsningar (t.ex. kunskapslyftet) som medförde att arbetslösa personer lämnade arbetskraften. I diagram 5 framgår också att den andel av befolkningen som var heltidsstuderande och ej i arbetskraften ökade under 1990-talets andra hälft. Det bör dock noteras att arbetslösheten i diagram 4 och antalet heltidsstuderande i diagram 5 redovisas i enlighet med den nya definitionen av arbetslöshet, dvs. heltidsstuderande som söker arbete räknas som arbetslösa under hela den studerade perioden.

År 2001 nådde arbetslösheten sin lägsta nivå på runt 5,8 procent för att därefter åter öka. Sedan 2006 kan en nedgång i arbetslösheten ånyo noteras. I dag är arbetslösheten nästan i nivå med sin lägsta notering 2001.

På grund av omläggningen av AKU 2005 och 2007 är det i dag svårt att följa långtidsarbetslöshetens utveckling under en längre tid. Denna redovisas därför inte i detta appendix.

Huvudsaklig verksamhet bland personer utanför arbetskraften

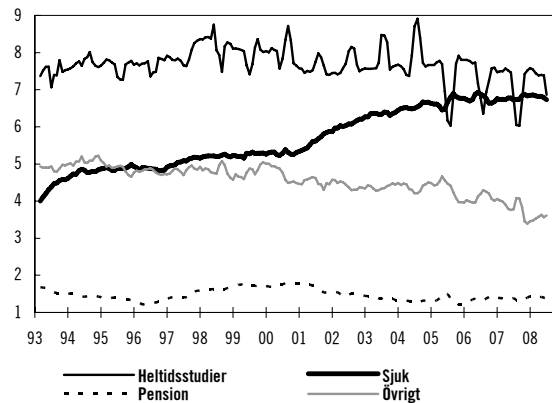
För att förstå utvecklingen på arbetsmarknaden är det även viktigt att följa vad personer som inte deltar i arbetskraften gör. En utveckling som t.ex. innebär att en allt större andel av befolkningen i arbetsför ålder lämnar arbetskraften till sjukdom (sjuk- och aktivitetsersättning) eller för att gå i förtida ålders- eller avtalspension är negativ, eftersom möjligheterna att varaktigt höja sysselsättningen därmed minskar.

I diagram 5 beskrivs huvudsaklig verksamhet¹³ för personer utanför arbetskraften som andel av befolkningen. Av diagrammet framgår att andelen sjuka ökat med knappt 70 procent. 1993 var ungefär 4 procent av befolkningen utanför arbetskraften sjuka. År 2008 hade denna andel ökat till nära 7 procent. Utvecklingen tycks dock ha planat ut efter 2006. Utvecklingen av andelen av befolkningen som är sjuk utanför arbetskraften är i linje med utvecklingen av antalet personer som får sjuk- och aktivitetsersättning, vilken också ökat trendmässigt under lång tid (se diskussion i avsnitt 1.4).

Diagram 5 visar också att andelen av befolkningen som studerade ökade under slutet av 1990-talet. Det var delvis en följd av det s.k. kunskapslyftet, som var en utbildningsåtgärd som bl.a. riktades till arbetslösa och som startade 1997 och pågick under 5 år.

Diagram 5 Huvudsaklig verksamhet bland personer som inte deltar i arbetskraften. 16–64 år.

Andel av befolkningen, procent

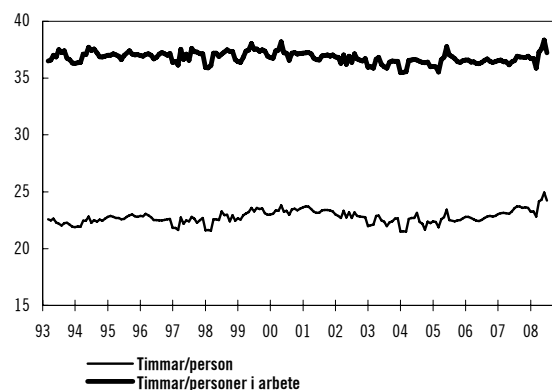


Anm.: Säsongsrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Antal arbetade timmar som sammanfattande mått
Ovanstående avsnitt har beskrivit arbetsmarknadens utveckling bl.a. genom att beskriva hur många som arbetar och vad de som inte arbetar gör. Ytterligare en aspekt är att följa utvecklingen av antalet arbetade timmar i ekonomin. Det är av speciellt intresse eftersom antalet arbetade timmar är direkt avgörande för den samlade produktionen av varor och tjänster.

Genom att t.ex. jämföra genomsnittligt antal arbetade timmar per person som arbetar med genomsnittligt antal arbetade timmar per person i befolkningen i arbetsför ålder fås också information om hur många människor som bidrar till det totala antalet timmar. Är skillnaden stor mellan dessa båda innebär det att en del av befolkningen jobbar relativt mycket medan den andra delen inte arbetar alls.

Diagram 6 Genomsnittligt antal arbetade timmar per vecka för personer i befolkningen samt för personer som räknas som i arbete. 16–64 år.



Anm.: Säsongsrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Statistiska centralbyrån.

¹³ Individens huvudsakliga verksamhet bestäms till viss del av svaret på en självuppfattningsfråga. Intervjupersonen får avgöra vad han eller hon betraktar sig som, om inget tidigare i intervjun ger ett entydigt svar.

I diagram 6 beskrivs utvecklingen från 1993 av det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i befolkningen i åldern 16–64 år samt det genomsnittliga antal arbetade timmar per person i arbete. Av diagrammet framgår att antalet arbetade timmar per person i arbete uppgått till cirka 37 timmar per vecka under hela den studerade perioden. Av diagrammet framgår också att antalet arbetade timmar per person i befolkningen varierat något med konjunkturen och ökat under senare år. Under våren 2008 var genomsnittligt antal arbetade timmar per person i befolkningen knappt 24 timmar per vecka. Den relativt starka ökningen i antalet timmar under våren 2008 beror delvis på helgernas förläggning. Orsaken till att antalet arbetade timmar i befolkningen varierar mer än antalet arbetade timmar bland dem som är i arbete är att konjunkturen främst påverkar hur många personer som är sysselsatta och i arbete. Anpassningen till nya efterfrågeförhållanden sker främst genom förändringar i sysselsättningen.

Utvecklingen för särskilda grupper

I dagsläget är det svårt att redovisa uppföljningsschemat för grupper med särskilda problem på arbetsmarknaden. Orsaken är att AKU är en urvalsundersökning och den statistiska osäkerheten lätt blir alltför stor då den studerade gruppen minskar i storlek. Redovisningen kommer därför endast att avse arbetsmarknadssituationen 2007 och förändringen mellan 2006 och 2007 i de dimensioner där det är möjligt. Ett utvecklingsarbete mellan SCB och Regeringskansliet pågår för att förbättra AKU:s möjligheter att särredovisa särskilda grupper.

Tabell 1 beskriver arbetsmarknadssituationen för unga i åldern 15–24 år, äldre i åldern 55–74 år samt för utrikes födda i åldern 15–74 år. Dessa gruppers situation jämförs med arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen i åldern 15–74 år.

För samtliga grupper gäller att de har en betydligt sämre arbetsmarknadssituation än befolkningen i arbetsför ålder som helhet.

För unga utgör den höga arbetslösheten ett särskilt problem. År 2007 var ungdomsarbetslösheten mer än tre gånger så hög som för befolkningen som helhet. Den är också hög i en internationell jämförelse. Långtidsarbetslösheten är lägre bland unga än i befolkningen som helhet men upprepade arbetslöshetsperioder är å andra

sidan vanligt bland unga. Det låga arbetskraftsdeltagandet beror naturligtvis framför allt på att unga studerar.

För äldre utgör den låga sysselsättningsgraden ett särskilt problem. Den beror främst på att äldre personer tenderar att lämna arbetskraften före 65 års ålder till avtalspension eller till sjuk- och aktivitetsersättning. Arbetslösheten är relativt låg bland äldre men de som drabbas riskerar i stor utsträckning att hamna i långtidsarbetslöshet.

För utrikes födda utgör såväl det relativt låga arbetskraftsdeltagandet som den höga arbetslösheten stora problem. Långtidsarbetslösheten är också relativt hög inom gruppen. Utrikes födda i Sverige har en sämre arbetsmarknadssituation än utrikes födda i många andra länder. Det är dock svårt att dra några slutsatser kring detta. Utrikes födda har en jämförelsevis bättre position i länder där invandring från forna kolonier är vanligt eller i länder där arbetskraftsinvandring är vanlig. I Sverige har invandringen under senare år främst bestått av flykting- och anhöriginvandring. Vid en jämförelse med andra länder som också har en stor andel flyktinginvandring framstår arbetsmarknadssituationen för utrikes födda i Sverige som relativt god. Det är dock mycket angeläget att förbättra situationen för utrikes födda.

Tabell 1 Grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden fördelat efter arbetskraftstillhörighet år 2007

	Unga (15-24 år)	Äldre (55-74 år)	Utrikes födda (15- 75år)	Hela befolk- ningen (15-74 år)
Gruppens andel av befolkningen	17	30	15	-
Arbetskraftsdeltagande	52	49	65	71
Sysselsättningsgrad	42	47	57	67
Andel i arbete av befolkningen	38	39	48	56
Andel frånvarande av sysselsatta	10	16	16	16
Relativ arbetslöshet	19,2	3,6	11,9	6,1
Andel ej i arbetskraften	48	51	35	29

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 2 redogör för hur arbetsmarknads-situationen utvecklats för de olika grupperna mellan 2006 och 2007. Detta är av speciellt intresse eftersom flera av regeringens reformer syftat till att varaktigt öka sysselsättningen i dessa grupper. Av tabellen framgår att unga och utrikes födda ökat sitt arbetskraftsdeltagande mer än befolkningen som helhet (med 1,0 respektive 0,4 procentenheter jämfört med 0,3 procentenheter för befolkningen som helhet). Detsamma gäller för dessa gruppers sysselsättningsgrad och arbetslöshet. Utvecklingen har varit särskilt gynnsam för unga. Äldres arbetsmarknadssituation har också utvecklats positivt; sysselsättningsgraden har ökat och arbetslösheten minskat. Äldres arbetsmarknadssituation har dock inte utvecklats lika positivt som för befolkningen som helhet.

Tabell 2 Förändring i arbetsmarknadssituation mellan 2006 och 2007 för olika grupper

Procentenheter där inget annat anges

	Unga (15-24 år)	Äldre (55-74 år)	Utrikes födda (15- 75år)	Hela befolk- ningen (15-74 år)
Befolknings- ökning i gruppen (procent)	3,0	1,4	4,0	1,1
Arbetskrafts- deltagande	1,0	0,0	0,4	0,3
Sysselsättnings- grad	2,0	0,3	1,1	0,9
Andel i arbete av befolkningen	2,1	0,5	1,4	1,3
Andel frånvarande av sysselsatta	-0,7	-0,3	-0,8	-0,5
Relativ arbetslöshet	-2,3	-0,4	-1,2	-0,9
Andel ej i arbetskraften	-1,0	0,0	-0,4	-0,3

Källa: Statistiska centralbyrån.

Arbetsmarknadssituationen för unga, äldre och utrikes födda är mer känslig för konjunktursvängningar än arbetsmarknadssituationen för befolkningen som helhet. För att följa upp om de åtgärder som riktats mot dessa grupper bidragit till att varaktigt öka sysselsättningen bör bl.a. hänsyn tas till att konjunkturutvecklingen varit gynnsamt under de senaste åren. Det framhålls av bl.a. Finanspolitiska rådet. Rådets analys av arbetsmarknadssituationen för unga,

äldre och utrikes födda återges och diskuteras i avsnitt 1.4.

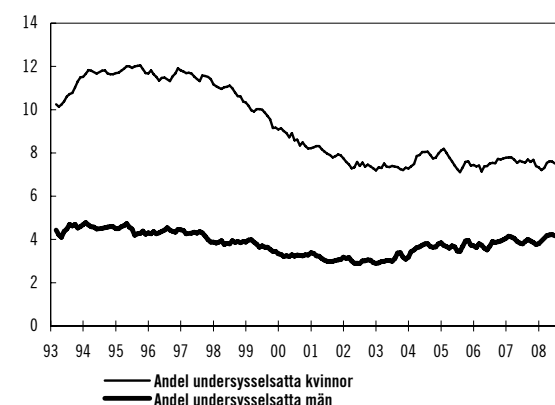
Deltidsarbetande kvinnor

Bland personer som är sysselsatta och i arbete finns en grupp som inte arbetar i den utsträckning som de skulle vilja göra. Denna grupp benämns undersysselsatta i AKU. Det är ett sätt att mäta deltidslöshet.

I diagram 7 nedan redovisas andelen kvinnor respektive män som anger att de är undersysselsatta. I diagrammet framgår att andelen undersysselsatta kvinnor i förhållande till arbetskraften minskat fram till början av 2000-talet. Därefter har andelen undersysselsatta kvinnor legat tämligen konstant runt 7,5 procent. Andelen undersysselsatta män, i förhållande till arbetskraften, har ökat under de senaste fyra åren men är fortfarande betydligt lägre än för kvinnor.

Diagram 7 Andelen undersysselsatta i förhållande till arbetskraften. Män och kvinnor i åldern 16-64 år.

Procent



Anm.: Säsongsrensade data, tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Statistiska centralbyrån.

I avsnitt 1.4 redogjordes för att antalet personer som är registrerade som deltidslösa eller timanställda vid Arbetsförmedlingen har minskat betydligt under senare år. Någon motsvarande minskning i andelen undersysselsatta går således inte att finna.

Övriga indikatorer

I ovanstående avsnitt illustrerades arbetsmarknadssituationen enligt AKU med hjälp av uppföljningsschemat för arbetsmarknadssituationen för alla personer i arbetsför ålder i de dimensioner som är möjligt i dag. Som redan påpekats är det viktigt att komplettera upp-

följningsschemat med andra indikatorer. Sammantaget bidrar uppföljningsschemat och övriga indikatorer till att det blir lättare att bedöma om åtgärderna som syftar till att öka den varaktiga sysselsättningen har avsedd effekt eller behöver förstärkas eller ändra inriktning.

Tre exempel på sådana indikatorer ges nedan, nämligen utvecklingen av antalet personer som får sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning, antalet personer med nystartsjobb samt sökaktiviteten bland dem som är registrerade vid Arbetsförmedlingen.

Antalet personer som får sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning

Av uppföljningen av arbetsmarknadssituationen med hjälp av AKU ovan framgår att sjukfrånvaron har minskat och att det bl.a. beror på att antalet personer med långa frånvarotider p.g.a. sjukdom har minskat förhållandevis mycket. Denna utveckling kan jämföras med utvecklingen av antalet personer som får sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning.¹⁴

I tabell 3 redovisas bl.a. det totala antalet ersättningsmottagare i maj 2007, uppdelat efter om de fått sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning på hel- eller deltid samt efter om de fått ersättning längre eller kortare tid än ett år.

Av tabellen framgår att 737 000 personer fick ersättning under maj 2007. Av dessa hade 512 000 ersättning på heltid och 225 000 på deltid (översta raden i tabellen)

Tabell 3 Antalet personer som fick sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning fördelat efter tid med ersättning maj 2007 (Inom parentes anges förändringen från maj 2006 i procent).

	Summa	varav på heltid	varav på deltid
Antal ersättningsmottagare	737 000 (-3,0)	512 000 (-2,8)	225 000 (-3,5)
varav haft ersättning ett år eller mer	625 000 (-1,9)	443 000 (-1,6)	183 000 (-2,6)
varav haft ersättning kortare tid än ett år	111 000 (-8,8)	69 000 (-9,8)	42 000 (-7,1)

Anm.: Med deltid avses mindre än 100 procent av heltid. De allra flesta av dem som får ersättning på deltid får ersättning på halvtid.
Källor: Försäkringskassan, Socialdepartementet.

Av tabellen framgår också att en majoritet av antalet ersättningsmottagare har haft ersättning på heltid under minst ett år. Denna grupp utgör ca 60 procent av det totala antalet ersättningsmottagare. Uttryckt som andel av befolkningen i arbetsför ålder (16–64 år) motsvarar detta 7,5 procent.

Vidare framgår hur antalet personer som får sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning förändrats från maj 2006 till maj 2007. Dessa siffror anges inom parentes i tabellen. Minskningen var störst bland de som haft ersättning kortare tid än ett år. Men även antalet personer som fått ersättning mer än ett år har minskat.

I ramverksarbetet pågår ett utvecklingsarbete tillsammans med SCB som syftar till att förbättra statistiken över antalet personer som får ersättning från trygghetssystemen vid arbetslöshet och sjukdom. På sikt ska statistiken ge information om hur många personer som får ersättning av olika slag samt hur lång tid de fått det. Sådan statistik ger god information om utvecklingen på arbetsmarknaden. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att grupper med relativt svag förankring på arbetsmarknaden (t.ex. ungdomar), i mindre uträkning än andra är berättigade till ersättning vid arbetslöshet.

Nystartsjobben fortsätter öka

En av de viktigaste åtgärderna för att öka efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden är nystartsjobben. Syftet med nystartsjobben är att de ska ge berörda personer den arbetslivserfarenhet, de referenser och det kontaktnät de behöver för att få en varaktig förankring på arbetsmarknaden. Det är ännu för tidigt att utvärdera om nystartsjobben leder till detta. Nedanstående redogörelse fokuserar därför främst på utvecklingen av antalet personer som fått nystartsjobb samt om nystartsjobben når rätt målgrupp.

Nystartsjobben infördes 1 januari 2007 och innebär en skattelättnad motsvarande full arbetsgivaravgift för personer som under mer än ett år varit arbetslösa, deltagit i arbetsmarknads-politiska program, haft skyddat arbete på Samhall, haft sjukpenning, rehabiliteringspenning eller sjuk- eller aktivitetsersättning. Den 1 januari 2008 förstärktes nystartsjobben i flera avseenden. Det blev då möjligt att få nystartsjobb även i offentlig sektor. Ett särskilt nystartsjobb (s.k. nyfriskjobb) infördes också, vilket innebär att arbetsgivaren får större

¹⁴ De sistnämnda uppgifterna är hämtade från Försäkringskassan.

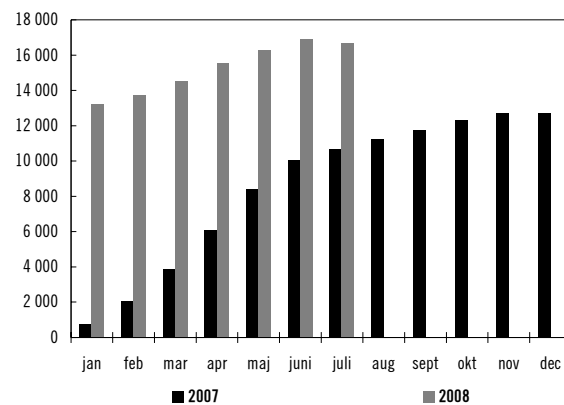
skattelättnad för anställda som haft sjuk- eller rehabiliteringspenning eller sjuk- eller aktivitetsersättning på heltid sedan minst ett år. Slutligen utvidgades nystartsjobben till att även omfatta personer som under minst två år varit inskrivna på Arbetsförmedlingen som deltidsarbetslösa, under förutsättning att nystartsjobbet innebär en anställning motsvarande personens fulla arbetsutbud. Nystartsjobb för deltidsarbetslösa är en temporär åtgärd som syftar till att underlätta övergången från deltidsarbete till heltidsarbete.

Diagram 8 visar hur antalet personer som har nystartsjobb och nyfriskjobb har utvecklats sedan januari 2007. I juli 2008 uppgick antalet personer med nystartsjobb till 16 700 personer.

Arbetsförmedlingens statistik visar att nystartsjobben kommer grupper med svag förankring på arbetsmarknaden till del. Bland dem som hade ett nystartsjobb i slutet av juni 2008 uppgick den genomsnittliga inskrivningstiden vid Arbetsförmedlingen till mer än tre år. En tredjedel av de personer som fått nystartsjobb var utrikes födda, drygt 16 procent hade en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och 7 procent var under 25 år. Kvinnor har nystartsjobb i mindre utsträckning än män. Det kan komma att ändras eftersom nystartsjobben sedan årsskiftet även omfattar offentlig sektor.

Från starten 2007 och fram till slutet av juni 2008 har knappt 12 000 personer lämnat ett nystartsjobb. Närmare en tredjedel har fått ett arbete utan stöd direkt efter nystartsjobbet avslutades, medan hälften har återgått till arbetslöshet. Övriga har bl.a. gått in i jobb- och utvecklingsgarantin eller är avaktualiserade från Arbetsförmedlingen av andra orsaker.

Diagram 8 Antalet kvarstående personer med nystartsjobb vid månads slut.



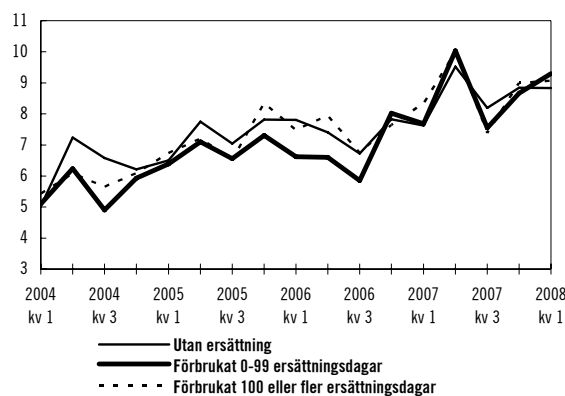
Källa: Arbetsförmedlingen.

Hur har sökaktiviteten utvecklats?

Flera reformer har syftat till att bidra till ökad sökaktivitet och därmed även till att öka chanserna att få ett arbete. Som exempel kan nämnas reformerna av arbetslöshetsförsäkringen samt omläggningen av arbetsmarknadspolitiken. Det är därför av särskilt intresse att följa sökaktiviteten bland personer som är arbetslösa.

Arbetsförmedlingen konstaterar att sökaktiviteten ökat under 2007 och 2008, bl.a. genom att arbetssökande ägnar fler timmar per vecka åt att söka arbete, se diagram 9. Denna utveckling indikerar att de reformer som genomförts inom arbetslöshetsförsäkringen bidragit till att öka sökaktiviteten men kan också förklaras med det förbättrade konjunkturläget, eftersom det är vanligt att sökaktiviteten ökar när det finns fler jobb att söka. Tyvärr är den statistik som redovisas i diagram 9 inte tillgänglig för en längre period och det är därför inte möjligt att jämföra sökaktiviteten i denna konjunktur med sökaktiviteten i tidigare konjunkturuppgångar.

Diagram 9 Antal timmar som har lagts på att söka arbete under den senaste veckan, genomsnitt per kvartal, 2004–2008.



Källa: Arbetsförmedlingen.

Sammanfattning

Till skillnad från det tidigare målet avseende öppen arbetslöshet syftar utanförskapsbegreppet till att illustrera att betydligt fler än de som räknas som arbetslösa kan ha arbetsmarknadsrelaterade problem. Det finns t.ex. många sjukfrånvarande som skulle kunna jobba om de fick möjlighet att byta arbetsuppgifter eller arbetsgivare. Erfarenheterna visar att äldre personer som är arbetslösa riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet. Att äldre personer som blir arbetslösa istället väljer avtalspension kan således vara ett sätt att undvika långtidsarbetslöshet. Det tidigare målet avseende öppen arbetslöshet kunde dessutom uppfyllas genom att arbetslösa personer börjar arbetsmarknadspolitiska program eller utbildning.

Slutsatsen av ovanstående aspekter på arbetsmarknaden och statistiken är att det inte är lämpligt att följa upp arbetsmarknadssituationen och politiken med hjälp av en enskild indikator för t.ex. arbetslöshetens eller sysselsättningens utveckling (se också diskussion avsnitt 1.4). Det är i stället nödvändigt att belysa situationen med en bred uppsättning indikatorer som beskriver situationen för hela befolkningen i arbetsför ålder, såsom beskrivits i detta avsnitt. Det blir visserligen mer komplicerat att följa upp om politiken har avsedd effekt men en bred ansats har betydligt större potential att identifiera väsentliga problem på arbetsmarknaden och att följa upp om politiken leder till varaktigt högre sysselsättning.

Detta avsnitt har också syftat till att beskriva utvecklingen på arbetsmarknaden under senare

år. Slutsatsen är att arbetsmarknaden har utvecklats mycket positivt. Sysselsättningen och antalet personer som arbetar har ökat. Sjukfrånvaron och arbetslösheten har minskat samtidigt som arbetskraftsdeltagandet har ökat. Andelen sjuka utanför arbetskraften ökar inte längre lika snabbt. Den goda utvecklingen har kommit även unga, äldre och utrikes födda till del. Särskilt gynnsam har utvecklingen varit för unga.

Till detta kommer att antalet personer som får sjuk- och rehabiliteringspenning samt sjuk- och aktivitetsersättning minskar. Den största minskningen finns bland dem som haft ersättning under kortare tid än ett år men även antalet personer som fått ersättning i mer än ett år har minskat.

Nystartsjobben fortsätter att öka och de ger personer som står långt från arbetsmarknaden en möjlighet att få den arbetslivserfarenhet, de referenser och det kontaktnät som behövs för att få en varaktig förankring på arbetsmarknaden.

Det finns nu flera indikationer på att arbetsmarknadsläget försämras. Regeringen kommer därför att bevaka utvecklingen noga och ha en beredskap för att efterfrågan på personer som står långt från arbetsmarknaden kan behöva stimuleras ytterligare.

Appendix 2

Beräkningsförutsättningar

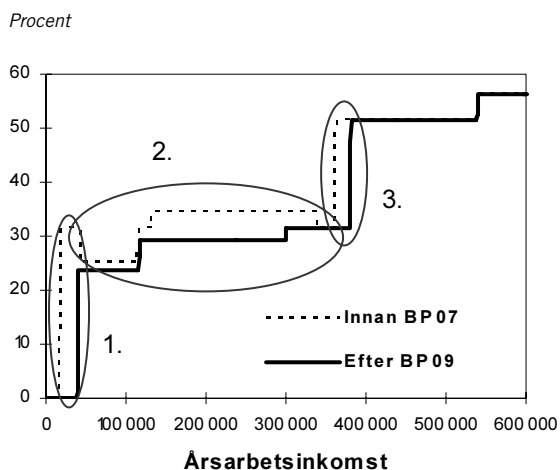
I följande appendix redovisas hur de långsiktiga effekterna av reformeringen av arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt införandet av jobbskatteavdragen och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken har kvantifierats.¹⁵

Jobbskatteavdragen

För att öka drivkrafterna att arbeta har regeringen infört ett jobbskatteavdrag i två steg. I denna proposition föreslås ett tredje steg och en höjning av den nedre skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt. Skattelättnaden har både gjort det mer lönsamt att börja arbeta och att arbeta fler timmar; se fördjupningsrutan i avsnitt 1.6.1.

Den sammanlagda effekten av jobbskatteavdragets tre steg och sänkningen av den statliga skatten är både lägre genomsnittlig skatt och lägre marginalskatt. Detta har uppnåtts genom huvudsakligen tre åtgärder. För det första har fribeloppsgränsen höjts, vilket innebär att det nu är möjligt att tjäna mer än tidigare utan att betala skatt (område 1 i diagram 1). För det andra har marginalskatten sänkts för flertalet löntagare, dvs. de får behålla mer av en lönehöjning (område 2 i diagram 1). För det tredje föreslås gränsen för statlig inkomstskatt höjas, vilket gör det möjligt för många att tjäna mer utan att betala statlig inkomstskatt (område 3 i diagram 1).

Diagram 1 Marginalskatt före och efter jobbskatteavdrag och högre skiktgräns för statlig skatt



Källa: Finansdepartementet.

Regeringen har uppskattat de långsiktiga effekterna av jobbskatteavdragets olika steg och den sänkta statliga skatten med hjälp av en s.k. mikrosimuleringsmodell¹⁶. Med hjälp av modellen kan beteendet hos olika individer med olika utgångslägen simuleras när en skattelättnad på arbete införs. Det ger ett underlag för att kvantifiera effekter på sysselsättning, arbetade timmar och BNP.

Sammantaget bedöms jobbskatteavdragen och sänkningen av den statliga inkomstskatten på lång sikt leda till att antalet sysselsatta ökar med 1,6 procent, antalet arbetade timmar med 2,4 procent och BNP med 1,9 procent.¹⁷

Kostnaden för jobbskatteavdragets tre steg och sänkt statlig skatt uppgår totalt till 2,1 procent av BNP, dvs. 66 miljarder kronor. I och med att reformerna bedöms höja BNP stärks även de offentliga finanserna, med motsvarande 0,8–1,1 procent av BNP. Det innebär att reformerna till viss del är självfinansierade. Självfinansieringsgraden beräknas uppgå till mellan 40 och 50 procent av reformernas kostnad.

¹⁵ Under hösten 2009 kommer underlagen till beräkningarna att publiceras i en kommande rapportserie från Finansdepartementet. Detta tillmötesgår önskemål från Finanspolitiska rådet och Riksrevisionen om ökad transparens i redovisningen.

¹⁶ Modellen innehåller detaljerade regler för skatter och bidrag, samt faktiska uppgifter om inkomster, skatter m.m. för ett representativt urval av befolkningen. Dessutom innehåller modellen ett antal s.k. beteendekvationer som beskriver hur individerna värderar arbete relativt fritid m.m.

¹⁷ Externa bedömare, t.ex. Konjunkturinstitutet, SNS, LO och Finanspolitiska rådet, har gjort uppskattningar av jobbskatteavdragets två första steg med avseende på sysselsättningseffekter och effekter på arbetade timmar som väl överensstämmer med regeringens bedömning för dessa.

Arbetslöshetsförsäkringen

Regeringen har under mandatperioden genomfört flera förändringar i arbetslöshetsförsäkringen för att göra den mer ändamålsenlig och öka sysselsättningen. Nedan beskrivs de större genomförda reformerna och förväntade effekter.

Forskning visar att utflödet ur arbetslöshet ökar då ersättningsnivåerna sänks. Det förhöjda taket under de första 100 ersättningsdagarna har slopats och därtill har det införts en avtrappning i ersättningsnivån. Utfallsstatistik visar nu också att sökaktiviteten bland de arbetslösa har ökat vilket åtminstone till en del kan förmodas hänga samman med de lägre ersättningsnivåerna.

Egenfinansieringen i arbetslöshetsförsäkringen har ökats och en koppling mellan medlemsavgifterna och arbetslösheten inom kassan har införts. Differentieringen av medlemsavgifterna bedöms förbättra lönebildningens funktionssätt medan de höjda avgifterna, som bara betalas av de sysselsatta, medför att trösklarna in på arbetsmarknaden stiger något. Sammantaget bedöms ovan nämnda reformer i arbetslöshetsförsäkringen leda till en ökad sysselsättning, framför allt tack vare de lägre ersättningsnivåerna och differentieringen av medlemsavgifterna.

Ersättning vid deltidsarbetslöshet kan stärka individernas koppling till arbetsmarknaden och därmed öka antalet personer i arbetskraften. Men deltidsutfyllnad kan också bidra till att individer varaktigt blir kvar i deltidsarbete. Det finns även en risk för att regelverket överutnyttjas. I budgetpropositionen för 2008 föreslog regeringen, för att öka försäkringsmässigheten, en begränsning i rätten till arbetslöshetsersättning vid deltid till 75 dagar. Att med någon större precision kvantifiera denna åtgärds effekt på arbetade timmar och BNP är svårt. Tills vidare utgår regeringen från det beräkningstekniska antagandet att åtgärden inte har några effekter på dessa storheter.¹⁸ Detta kan motiveras av bl.a. försiktighetsskäl.

¹⁸Värt att notera i detta sammanhang är att en person som går över från deltidsarbete till heltidsarbete inte kommer att påverka sysselsättningen eftersom han/hon redan från början räknas som sysselsatt i statistiken. Av detta följer också att sysselsättningen kommer att minska så fort någon som arbetar deltid idag istället blir heltidsarbetslös. Regeringens bedömning är att detta scenario inte är osannolikt varför sysselsättningen kan förväntas minska något

Det ökade antalet karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen syftar till att stärka drivkrafterna för sysselsatta att byta jobb utan mellanliggande arbetslöshetsperiod. Fler karensdagar i arbetslöshetsförsäkringen innebär att den totala kompensationen minskar, vilket bedöms öka sysselsättningen.

Regeringen har också genomfört andra förändringar av arbetslöshetsförsäkringen som syftar till att stärka drivkrafterna till arbete.¹⁹ Då det saknas empiriska studier på dessa typer av åtgärder är det svårt att kvantifiera effekterna, men de är troligtvis små. Däremot kan de bidra till s.k. synergieffekter av samspelande reformer.

Regeringen bedömer att förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen på lång sikt ökar sysselsättningen med 0,3 procent, antalet arbetade timmar med 0,4 procent och BNP med 0,2 procent. Uppskattningen är att betrakta som en nedre gräns.

Arbetsmarknadspolitiken

Den reformerade arbetslöshetsförsäkringen är en del av regeringens nya arbetsmarknadspolitik. Andra delar omfattar en effektivare matchning mellan arbetssökanden och lediga arbeten och ökat fokus på de personer som står långt från arbetsmarknaden.

AMS och länsarbetsnämnderna avvecklades den 1 januari 2008, då den nya sammanhållna myndigheten Arbetsförmedlingen bildades. Syftet med omorganiseringen är att uppnå en mer effektiv, enhetlig och rättssäker verksamhet. Arbetsförmedlingen har getts ett tydligare uppdrag att prioritera matchningen och har organiserats utifrån naturliga geografiska arbetsmarknadsområden. Även en större användning av kompletterande aktörer bidrar till att göra utbudet av förmedlingstjänster större och mer diversifierat, vilket bör förbättra matchningen och servicen till arbetslösa.

I syfte att stimulera efterfrågan på personer som har särskilda svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden har regeringen vidtagit åtgärder som minskar arbetsgivarnas kostnader för

¹⁹ Arbetsvillkoret har skärpts, studerandevillkoret tagits bort, rätten till arbetslöshetskassa under uppehåll i studierna tagits bort, den överhoppningsbara tiden i arbetslöshetskassan har sänkts samt beräkningsgrunderna för storleken på ersättningen ändrats.

att anställa. Dessa åtgärder inkluderar nystartsjobb, nyfriskjobb, instegsjobb och sänkta socialavgifter för ungdomar. Vidare har de arbetsmarknadspolitiska programmen reformerats, vilket innebär att i princip samtliga programresurser riktas till dem som står längst från arbetsmarknaden. Detta sker genom satsningar på jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar.

Reformerna som syftar till bättre matchning och som stimulerar efterfrågan på personer långt från arbetsmarknaden bedöms sammantaget öka sysselsättningen med 0,4 procent, arbetade timmar med 0,7 procent och BNP med 0,5 procent.

Sjukförsäkringen

I budgetpropositionen för 2008 föreslog regeringen en omfattande reformering av sjukförsäkringen för att öka sysselsättningen och minska de höga ohälsotalen. Nedan beskrivs de större genomförda reformerna och de förväntade effekterna.

En av de centrala reformerna var att införa fasta tidsgränser, dels för hur länge sjukpenning kan uppbäras, dels för prövning av rätten till rehabilitering. Regeringen bedömer att de nya tidsgränserna inom sjukförsäkringen leder till att individen, men också de andra aktörerna i sjukskrivningsprocessen såsom arbetsgivaren, Försäkringskassan och läkaren, agerar tidigare i sjukfallet. På sikt kan det förväntas leda till kortare sjukfall och minskad total sjukfrånvaro.

Flera forskningsstudier på svenska data har visat att sänkta ersättningsnivåer minskar sjukfrånvaron. Känsligheten för förändrade ersättningsnivåer är kraftigast i början av ett sjukfall och minskar successivt ju längre sjukfallet pågår. Den sänkta ersättningsnivån i övergången mellan sjukpenning och förlängd sjukpenning kan därför väntas ha en begränsad direkt sysselsättningseffekt. Effekten kan dock förstärkas då rätten till ersättning prövas mellan sjukpenning och förlängd sjukpenning. En viss effekt kan också uppstå p.g.a. att ersättningsnivån sjunker när den sjukpenninggrundande inkomsten ska baseras på historiska inkomster.

Sjukförsäkringspaketet innehåller även andra reformer som i förlängningen kan minska sjukfrånvaron och öka sysselsättningen. Ett exempel är en mer konsekvent prövning av

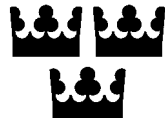
rätten till såväl sjukpenning som sjuk- och aktivitetsersättning. Andra exempel är utbyggd företagshälsovård, rehabiliteringsgaranti, nyfriskjobb och åtgärder för att stimulera sjuk- och aktivitetsersatta att återgå i arbete. Effekterna av dessa reformer är emellertid svårbedömda, p.g.a. avsaknad av forskning eller annan kunskap, samt osäkerhet om slutlig utformning innan reformerna är fullt implementerade.

Den kraftiga minskningen av sjukfrånvaron det senaste året indikerar att reformerna redan fått effekt trots att flera reformer nyligen trätt i kraft eller kommer att träda i kraft inom kort. Skälet är att individerna ändrar sitt beteende redan när reformerna aviseras.

I en försiktig bedömning av de långsiktiga effekterna av sjukförsäkringsreformerna antas sysselsättningen öka med 0,3 procent, arbetade timmar med 0,8 procent och BNP med 0,7 procent. Beräkningarna kan ses som en nedre gräns för effekterna. Ett skäl är att vissa reformer kan komma att förstärka varandra. Dessutom är vissa effekter beräkningsmässigt satta till noll. Dessa kan visa sig ge positiva effekter.

2

Förslag till
riksdagsbeslut



2 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

vad gäller den ekonomiska politiken och förslag till statsbudget för 2009

1. godkänner de riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken som regeringen föreslår (kapitel 1),
2. fastställer utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 991 miljarder kronor för 2009 och 1 020 miljarder kronor för 2010 (avsnitt 4.5),
3. fastställer utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 1 050 miljarder kronor för 2011 (avsnitt 4.5),
4. godkänner beräkningen av statsbudgetens inkomster för 2009 (avsnitt 6.3.1 och bilaga 1 avsnitt 2),
5. beslutar om fördelning av utgifter på utgiftsområden för 2009 i enlighet med vad regeringen föreslår (avsnitt 7.1.1 tabell 7.2),
6. godkänner beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar för 2009 (avsnitt 7.1.1 tabell 7.2),
7. godkänner beräkningen av utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten för 2009 (avsnitt 7.1.1 tabell 7.2),
8. godkänner den preliminära fördelningen av utgifter på utgiftsområden för 2010 och 2011 som riktlinje för regeringens budgetarbete (avsnitt 7.1.2 tabell 7.3),
9. godkänner beräkningen av taket för den offentliga sektorns utgifter för 2009, 2010 och 2011 (avsnitt 7.5),
10. bemyndigar regeringen att under 2009 ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning (avsnitt 8.1),
11. godkänner beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret för 2009 (avsnitt 8.1 tabell 8.1),
12. godkänner beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2009 (avsnitt 8.1 tabell 8.1),
13. bemyndigar regeringen att för 2009 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet intill ett belopp av 31 700 000 000 kronor (avsnitt 9.1.1),
14. bemyndigar regeringen att för 2009 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 19 800 000 000 kronor (avsnitt 9.1.2),
15. bemyndigar regeringen att för 2009 för Sjunde AP-fondens verksamhet dels besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten intill ett belopp av 5 000 000 kronor, dels besluta om kredit på räntekonto i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 150 000 000 kronor (avsnitt 9.1.3),
16. bemyndigar regeringen att under 2009, med de begränsningar som följer av 6 § andra

stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten, besluta att ett ramanslag, med undantag för anslag anvisade för förvaltningsändamål, får överskridas om ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas samt om överskridandet ryms inom utgiftstaket för staten (avsnitt 9.4),

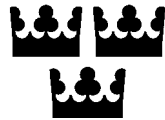
17. beslutar om ändrad grund för anslagsavräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter i enlighet med vad regeringen föreslår (avsnitt 10.4.2),

vad gäller skattefrågor

18. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi (avsnitt 3.1 och 6.2.6.3),

3

Lagförslag



3 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

3.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 10 § lagen (1994:1776) om skatt på energi ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

10 §¹

Avdrag får göras även för energiskatt och koldioxidskatt på bränsle som förbrukats på ett sätt som ger rätt till skattebefrielse enligt 6 a kap. 1 § 7 och 17 a och 3–4 §§.

Avdrag enligt första stycket får göras endast i den mån avdrag inte gjorts enligt 7 kap. 1 § första stycket 4 i fall som avses i 6 a kap. 1 § 7 eller 17 a eller 3, 3 a, 3 b, 3 c eller 4 §.

Den som yrkesmässigt levererar elektrisk kraft som i Sverige framställts i ett vindkraftverk får göra avdrag med ett belopp som svarar mot 13 öre per kilowattimme om kraftverket är placerat på havsbotten eller på Vänerns botten. *För annan placering får avdrag göras motsvarande 2 öre per kilowattimme.* Avdragsrätten upphör dock när den sammanlagda elproduktionen i vindkraftverket uppgår till 20 000 kilowattimmar per installerad kilowatt

Den som yrkesmässigt levererar elektrisk kraft som i Sverige framställts i ett vindkraftverk får göra avdrag med ett belopp som svarar mot 12 öre per kilowattimme om kraftverket är placerat på havsbotten eller på Vänerns botten. Avdragsrätten upphör dock när den sammanlagda elproduktionen i vindkraftverket uppgår till 20 000 kilowattimmar per installerad kilowatt enligt elgeneratorns märkeffekt.

¹ Senaste lydelse 2008:561.

enligt elgeneratorns märkeffekt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

4

Budgetpolitiska mål, reformutrymme och förslag till utgiftstak



4 Budgetpolitiska mål, reformutrymme och förslag till utgiftstak

Sammanfattning

- Finanspolitiken ligger, med hänsyn tagen till rimliga säkerhetsmarginaler, i linje med över-skottsmålet.
- Utgiftstaket för staten har klarats samtliga år sedan det infördes.
- Utgiftstaket för 2011 föreslås uppgå till 1 050 miljarder kronor.
- Kommunsektorn som helhet redovisar för 2007 ett resultat som torde vara i linje med god ekonomisk hushållning.

I detta kapitel görs en uppföljning av reformutrymmet och av finanspolitikens inriktning. Den förda finanspolitiken ska ligga i linje med de kriterier som fastställdes i 2008 års ekonomiska vårproposition för vad som är en väl avvägd finanspolitik. Vidare görs en uppföljning av utgiftstaket för staten och ett förslag till utgiftstak lämnas för 2011. Kapitlet avslutas med en uppföljning av det kommunala balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning i kommunsektorn.

4.1 Uppföljning av reformutrymmet

I 2008 års ekonomiska vårproposition gjorde regeringen en analys av reformutrymmet utifrån ett antal uppsatta kriterier för vad som är en väl avvägd finanspolitik. En nyhet i vårpropositionen var att den inte innehöll några nya

reformer, med undantag för ett antal förslag i särpropositioner med mindre offentligfinansiella effekter. Det huvudsakliga syftet med detta upplägg är att det, i enlighet med riksdagens önskemål, ska koncentrera budgetarbetet i riksdagen till den årliga budgetpropositionen. Ett annat syfte är att vårpropositionen ska ge större utrymme för genomarbetade bedömningar av bl.a. reformutrymmet och därmed förbättra beslutsunderlaget inför budgetpropositionen.

Prognoserna i 2008 års ekonomiska vårproposition byggde således på att inga nya reformer med större statsfinansiella effekter skulle genomföras under prognosperioden. De prognoser som presenteras i denna budgetproposition bygger på de förslag och aviseringar på nya reformer som redovisas i budgetpropositionen. Beroende på budgetprocessens karaktär är det av framför allt tidsmässiga skäl inte möjligt att redovisa en fullödig alternativ prognos där ett reformutrymme räknas fram utan dessa nya förslag. I stället görs en kortfattad kvalitativ uppföljning av den bedömning av reformutrymmet som gjordes i 2008 års ekonomiska vårproposition, med beaktande av den ekonomiska utvecklingen sedan dess. Därefter stäms av att finanspolitiken, med hänsyn tagen till de tillkommande reformerna, ligger i linje med de kriterier som lades fast i vårpropositionen.

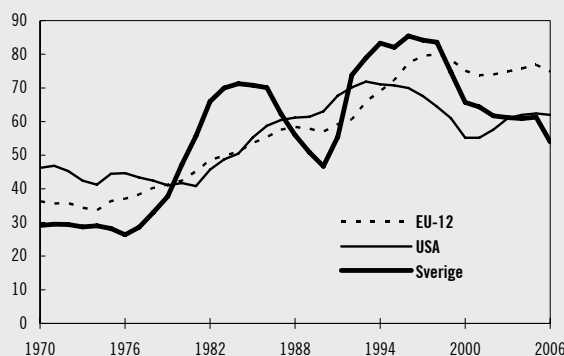
Det budgetpolitiska ramverket

Bakgrund

Under 1990-talet infördes i Sverige och i många andra länder särskilda budgetpolitiska ramverk i form av olika mål och regler för de offentliga finanserna. Tillkomsten av dessa ramverk har sin bakgrund i de negativa erfarenheter som finns från 1970- och 1980-talen, då sådana regelverk saknades. I Sverige ökade den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld från 30 till 85 procent av BNP mellan 1970 och mitten av 1990-talet (se diagram 4.1). Under samma period ökade skulden i USA från 45 till drygt 70 procent av BNP. Skuldutvecklingen i eurområdet följde ett liknande mönster. Denna negativa offentligfinansiella utveckling bidrog till oro på de finansiella marknaderna och små länder som Sverige blev särskilt utsatta vid turbulens på de internationella marknaderna.

Diagram 4.1 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP



Anm.: I serien avseende EU12 saknas tidigare Östtyskland före 1991.
Källa: OECD Economic Outlook 2007/2

Det finns numera en bred samsyn om att den negativa utvecklingen av de offentliga finanserna under dessa perioder härrör från den målkonflikt som finns mellan kortsiktiga politiska vinster och långsiktigt hållbara offentliga finanser. Även om ekonomisk-politiska beslutsfattare inser vikten av att de offentliga finanserna måste vara långsiktigt hållbara, så finns det faktorer i den politiska beslutsprocessen som, i frånvaro av tydliga offentligfinansiella mål och regler, gör att kortsiktiga vinster tenderar att premieras på bekostnad av långsiktigt hållbara offentliga finanser (se avsnitt 8.4 för en närmare diskussion om dessa faktorer).

Nedan beskrivs de specifika budgetpolitiska mål och regler som tillämpas i Sverige. Dessa mål och regler syftar sammantaget till att främja en

politisk beslutsprocess som värnar de offentliga finanserna på lång sikt.²¹

Överskottsmålet

År 2000 infördes, efter en infasningsperiod på tre år, ett mål för den offentliga sektorns sparande. Målet innebär att den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande ska uppgå till i genomsnitt 1 procent över en konjunkturcykel. Ett specifikt mål för den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande bidrar till en gynnsam skuldutveckling och till långsiktigt hållbara offentliga finanser i den offentliga sektorn som helhet. Målet, som det är nu är formulerat, motiveras också av den demografiska utvecklingen. I Sverige, liksom i många andra länder, kommer andelen äldre i befolkningen att öka påtagligt de närmaste decennierna. Denna utveckling kommer att skapa stora påfrestningar på de offentliga finanserna, dels genom högre åldersrelaterade kostnader, dels genom en ökad försörjningsbörda för den arbetande delen av befolkningen. Ett högt offentligt sparande under de närmaste åren, som markant reducerar statsskulden, ger en jämnare fördelning av försörjningsbördan mellan olika generationer. Ett offentligfinansiellt överskott i dag innebär att de stora generationer som i framtiden kommer att efterfråga vård och omsorg själva bidrar till tjänsternas finansiering. Det främjar också ekonomisk effektivitet genom att det skapar bättre förutsättningar för att skatterna inte ska behöva höjas till följd av den demografiska utvecklingen (se vidare avsnitt 4.3 och 8.4).

Den demografiska utvecklingen kan i framtiden motivera en justering av överskottsmålets nivå. Regeringen avser dock att även framgent låta finanspolitiken vägledas av ett mål för det finansiella sparandet (se vidare avsnitt 8.4).

Utgiftstaket

År 1997 infördes fleråriga utgiftstak för staten. Utgiftstaket omfattar statens utgifter med undantag för statsskuldräntorna och med tillägg för utgifterna i ålderspensionssystemet. Utgifts-

²¹ Som EU-medlem förbinder sig också Sverige och andra EU-länder att följa reglerna inom den s.k. Stabilitets- och tillväxtpakten. De mest centrala reglerna är att den s.k. Maastrichtskulden inte får överstiga 60 procent av BNP (eller att skulden, om den initialt överskrider denna nivå, i tillfredsställande takt ska närma sig denna nivå) och att eventuella underskott i de offentliga finanserna inte får överstiga 3 procent av BNP.

taket för det tredje tillkommande året föreslås i budgetpropositionen.

Utgiftstakets främsta uppgift är att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet, dvs. att skapa förutsättningar för långsiktigt hållbara finanser. Utgiftstaket för staten utgör ett viktigt budgetpolitiskt åtagande som främjar budgetdisciplinen och stärker trovärdigheten i den ekonomiska politiken genom att förhindra att tillfälligt höga inkomster (t.ex. på grund av en god konjunktur) används för att finansiera varaktiga utgifter. Därmed begränsas också möjligheterna att bedriva en destabiliserande (procyklisk) finanspolitik på statsbudgetens utgiftssida. Genom utgiftstaket understryks även behovet av prioriteringar mellan olika utgifter. Vidare bidrar taket till att förhindra en utveckling där skatteuttaget stegvis måste höjas till följd av bristfällig utgiftskontroll. Utgiftstaket ger dessutom en fast utgångspunkt i den statliga budgetprocessen genom att fokus från början sätts på helheten, dvs. de totala takbegränsade utgifterna. Nivån på utgiftstaket bör även främja en önskvärd långsiktig utveckling av de statliga utgifterna.

Utgångspunkten är att fastlagda tak inte ska ändras eftersom det kan påverka trovärdigheten för utgiftstaket. Det finns dock omständigheter som kan föranleda tekniska justeringar av utgiftstaket, t.ex. ett ändrat ansvarsförhållande för vissa utgifter mellan stat och kommun, som inte påverkar de totala utgifterna för den offentliga sektorn som helhet. Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten är regeringen skyldig att vidta åtgärder om de takbegränsade utgifterna hotar att överskrida de fastlagda taken (se vidare avsnitt 4.2 och 4.4).

Det kommunala balanskravet och god ekonomisk hushållning

För att stärka budgetprocessen på lokal nivå infördes år 2000 ett särskilt lagreglerat balanskrav för kommunerna. Balanskravet anger att varje enskild kommun ska budgetera för ett resultat i balans. Om en kommun i efterhand uppvisar ett underskott har kommunen tre år på sig att korrigera avvikelsen. Det kommunala balanskravet är ett minimikrav. Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning, som funnits sedan 1992, är överordnat balanskravet. Från och med 2005 ska kommunerna även ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning (se vidare avsnitt 4.6).

4.1.1 Det aktuella reformutrymmet – sammantagen bedömning

Det reformpaket som regeringen aviserat (se kapitel 1 Finansplanen), och det reformutrymme detta tar i anspråk, ska vara förenligt med det finanspolitiska ramverket. Reformerna syftar ytterst till att öka välfärden. En väl avvägd finanspolitik förutsätter dessutom att de budgetpolitiska målen och restriktionerna respekteras, att finanspolitiken inte bidrar till att förstärka konjunktursvängningar och att hänsyn tas till osäkerheten i den ekonomiska utvecklingen på såväl kort som lång sikt (se vidare avsnitt 4.2). Respekteras inte detta riskerar välfärden att urholkas på lång sikt.

Till följd av konjunkturavmattningen beräknas det offentligfinansiella sparandet bli något svagare jämfört med bedömningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Trots det utvecklas de offentliga finanserna fortsatt starkt (se vidare kapitel 8). Samtliga delsektorer, dvs. staten,

ålderspensionssystemet och kommunerna, redovisar överskott.

Den svagare konjunkturutvecklingen talar för att reformutrymmet, sett till konjunkturläget, nu är större än i bedömningen som gjordes i vårpropositionen. De föreslagna och aviserade reformerna i denna proposition omfattar 32 miljarder kronor för 2009, eller ca 1 procent av BNP. Effekterna på det finansiella sparandet av föreslagna och aviserade reformer ökar med ytterligare ca 4 miljarder kronor till 2011. Eftersom resursutnyttjandet bedöms vara lågt, särskilt under 2009 och 2010, bidrar reformerna till att hålla uppe efterfrågan dessa år.

De indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet (se avsnitt 4.3) visar å ena sidan att det finns ett visst reformutrymme även de närmaste åren. Å andra sidan finns det flera skäl till att i dagsläget vara försiktig med att i förväg in-teckna detta eventuella reformutrymme, utöver den redan kraftfulla satsning regeringen gör i denna proposition.

Erfarenheten visar att det offentliga sparandet tenderar att överskattas vid en konjunkturförsvagning. Mellan åren 2000–2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP, en minskning med ca 120 miljarder kronor inom loppet av bara två år. Ekonomistyrningsverket har också bedömt att det statliga budgetsaldot skulle kunna försvagas med 85 miljarder kronor vid en försämrad ekonomisk utveckling liknande den vid den förra konjunkturedgången 2000–2003.²²

Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen bedöms dessutom för närvarande vara större än normalt till följd av den finansiella turbulensen i världsekonomin.

Det är också svårt att skilja på temporära och permanenta förändringar av det offentliga sparandet. En temporär förstärkning av det offentliga sparandet kan inte användas för att finansiera varaktiga skattesänkningar eller utgiftshöjningar. Regeringen har genomfört ett antal reformer som bedöms ha bidragit till en permanent sänkning av vissa utgifter på framförallt ohälsa- och arbetsmarknadsområdet. Även dessa bedömningar är osäkra vilket ytterligare understryker behovet av att ta i anspråk tillkommande reformutrymme försiktigt.

Vidare finns det en betydande osäkerhet kring bedömningarna av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Förändringar i exempelvis befolkningsprognosen eller i bedömningen av den långsiktiga tillväxten i antalet arbetade timmar kan göra att synen på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet kan skilja sig ganska mycket mellan två olika prognostillfällen. Till bilden hör också att det är mycket svårt att uppskatta vilken kostnadsökning den demografiska utvecklingen kommer att föra med sig för den offentliga verksamheten, något som också understryks av såväl Internationella valutafonden som svenska bedömare (se vidare avsnitt 8.4).

Mot denna bakgrund bedömer regeringen för närvarande att ett reformutrymme på ca 32 miljarder kronor för 2009 och ytterligare 4 miljarder kronor för 2010 är välavvägt och ansvarsfullt.

Finanspolitiken kommer, så länge det behövs, vara inriktad på att upprätthålla ett finansiellt sparande som motsvarar 1 procent av BNP i genomsnitt över konjunkturcykeln. När konjunkturen försvagas i ett läge då det finansiella sparandet varaktigt bedöms överstiga över-skottsmålet, är det naturligt att finanspolitiken förs i en mer expansiv riktning som gör att sparandet närmar sig målet. De nu föreslagna reformerna är därför förenliga med en ansvarsfull finanspolitik.

Dämpas efterfrågan i svensk ekonomi ytterligare de närmaste åren kommer det, via de automatiska stabilisatorerna, att bidra till att inkomsterna utvecklas svagare och att utgifterna ökar något jämfört med nuvarande bedömningar. Det innebär att finanspolitiken automatiskt hjälper till att dämpa konjunkturedgången, men också att sparandet försvagas.

När det gäller utrymmet för ytterligare reformer de närmaste åren är det viktigt att beakta riskbilden. Bedömningen är nu att riskerna för en mer negativ ekonomisk utveckling dominerar. Erfarenheten visar att det offentliga sparandet tenderar att överskattas vid en konjunkturedgång och att det är svårt att avgöra i vilken mån en försvagning beror på konjunktorella eller strukturella faktorer. I en situation där det finansiella sparandet skulle försvagas på ett mer betydande sätt, kommer utrymmet för nya reformer att vara starkt begränsat. Det är därför viktigt att i dagsläget se till att det finns en tillräckligt stor marginal i de offentliga finanserna så att de automatiska stabilisatorerna kan få verka fullt ut. Detta understryker ytterligare vikten av att inte för tidigt helt in-teckna ett osäkert framtida reformutrymme.

Under särskilda omständigheter går det inte att utesluta att det finansiella sparandet under en viss tid blir negativt, men med en ansvarsfullt utformad finanspolitik kan i varje fall risken för att politiken i sig bidrar till detta minimeras. Regeringen återkommer i 2009 års ekonomiska vårproposition med en ny bedömning av reformutrymmet inför budgetpropositionen för 2010.

²² Se Budgetprognos 2008:1, Ekonomistyrningsverket.

4.2 Kriterier för en väl avvägd finanspolitik

Målen för finanspolitiken är att stärka den långsiktigt uthålliga tillväxten och sysselsättningen samt att förbättra den generella välfärden. För att dessa mål ska kunna nås krävs också att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara och att finanspolitiken inte bidrar till att öka konjunktursvängningarna i ekonomin (se vidare kapitel 5 i 2008 års ekonomiska vårproposition).

Finanspolitiken ska säkerställa att överskotts-målet klaras och att utgiftstaket för staten inte överskrids. Hänsyn ska även tas till behovet av en tillräckligt stor kvarvarande budgeteringsmarginal under utgiftstaket. Finanspolitiken ska vidare vara väl avvägd med avseende på konjunkturläget. Finanspolitikens inriktning ska inte försvåra Riksbankens arbete med att värna prisstabilitet. Ett väl avvägt reformutrymme beror därtill på vad reformutrymmet används till. Om en stor del av reformutrymmet används till strukturellt riktiga reformer som förbättrar ekonomins funktionssätt och som ökar produktionskapaciteten (potentiell BNP), kan reformutrymmet tillåtas bli större än i annat fall. Slutligen bör en ansvarsfullt utformad finanspolitik, och en bedömning av reformutrymmet, ta hänsyn till riskbilden i den ekonomiska utvecklingen och osäkerheten i bedömningen av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Principer för avstämning mot överskottsmålet

Det är viktigt att det finns klara principer för hur avstämningen mot överskottsmålet för den offentliga sektorn ska göras. Överskottsmålet på 1 procent av BNP är preciserat som ett mål för den offentliga sektorns faktiska finansiella sparande som ska uppnås i genomsnitt över en konjunkturcykel. Att målet har preciserats i termer av ett genomsnitt över en konjunkturcykel i stället för ett årligt krav på 1 procent av BNP är motiverat av stabiliseringspolitiska skäl. Med ett årligt mål för det finansiella sparandet på 1 procent av BNP skulle finanspolitiken, i en lågkonjunktur med fallande finansiellt sparande, behöva bli åtstramande för att säkerställa att det årliga målet uppnås. Det skulle bidra till att förstärka konjunkturedgången. Dessutom skulle de s.k. automatiska stabilisatorerna (se vidare avsnitt 4.3) inte tillåtas verka fritt. Det

finns därför goda skäl för att formulera ett överskottsmål för det finansiella sparandet som ett genomsnitt över en konjunkturcykel. En sådan formulering av målet gör det samtidigt svårare att på årlig basis stämma av att finanspolitiken ligger i linje med målet. Ett årligt mål skulle alltid kunna stämmas av i efterhand mot utfallet. Hur bör då överskottsmålet följas upp, så som det är utformat?

Eftersom det inte med säkerhet går att fastställa vare sig längden på en konjunkturcykel eller det exakta konjunkturläget vid en viss tidpunkt, behöver överskottsmålet följas upp med flera indikatorer som alla har olika styrkor och svagheter, men som samtidigt kan komplettera varandra. Eftersom målet är formulerat i termer av faktiskt finansiellt sparande är det naturligt att först och främst stämma av reformutrymmet mot just det faktiska finansiella sparandet. En uppenbar nackdel med denna indikator är att den inte alls beaktar konjunkturläget. Om exempelvis det ekonomiska läget är starkare än normalt (det s.k. BNP-gapet är positivt) kommer det faktiska finansiella sparandet att överskatta reformutrymmet eftersom det finansiella sparandet skulle vara lägre vid ett mer normalt resursutnyttjande. Det går således inte att använda temporärt höga överskott under ekonomiskt goda år för att finansiera permanent högre utgifter eller sänkta skatter. Detta pekar på att det för att utvärdera överskottsmålet och bedöma reformutrymmet behövs indikatorer som på ett eller annat sätt beaktar konjunkturläget. Regeringen använder tre olika indikatorer för detta ändamål:

- Genomsnittligt finansiellt sparande från det år överskottsmålet infördes (år 2000).
- Ett 7-årigt glidande medelvärde för det finansiella sparandet.
- Det s.k. strukturella sparandet.

Det 7-åriga glidande medelvärdet för ett visst angivet år omfattar det angivna året, de tre närmast föregående åren och de tre närmast efterföljande åren. För 2007 omfattar således det 7-åriga glidande medelvärdet det årliga finansiella sparandet för perioden 2004–2010. Indikatorn för 2008 omfattar i stället perioden 2005–2011, osv. Att regeringen har valt att använda ett genomsnitt för just sju år beror på att det garanterar att indikatorn som beräknats för det innevarande budgetåret också omfattar de tre

prognosåren i budgeten och också det sista året för vilket ett utgiftstak fastställs. Valet av antalet år i genomsnittsbereäkningen är således inte bestämt utifrån längden på en konjunkturcykel. Det skulle heller inte vara möjligt eftersom längden på konjunkturcykeln varierar.

Eftersom det genomsnittliga sparandet fr.o.m. 2000 och 7-årsindikatorn omfattar det faktiska finansiella sparandet för flera år, så beaktar dessa indikatorer i viss utsträckning konjunkturläget. Fördelen med bägge dessa indikatorer är att de är förhållandevis enkla och transparenta. Enkelheten gör dock att de inte beaktar konjunkturläget på ett mer exakt sätt. I synnerhet när det gäller 7-årsindikatorn finns det en uppenbar risk att beräkningen av den kommer att omfatta fler högkonjunkturår än lågkonjunkturår, eller vice versa. Denna indikator kommer i så fall att överskatta eller underskatta reformutrymmet. Från och med 2008 års ekonomiska vårproposition görs därför en beräkning av denna indikator tillsammans med en beräkning av ett på samma sätt uträknat 7-årigt glidande medelvärde för BNP-gapet. Om det 7-åriga glidande medelvärdet för BNP-gapet ligger nära noll (vilket indikerar att konjunkturläget i genomsnitt har varit normalt under den studerade perioden) samtidigt som det 7-åriga glidande medelvärdet för det finansiella sparandet ligger nära 1, kan den förda finanspolitiken anses ligga ungefär i linje med överskottsmålet.

Regeringen gör också en beräkning av det s.k. strukturella sparandet vilket mer direkt justerar det faktiska finansiella sparandet för konjunkturläget. Det strukturella sparandet syftar till att visa hur stort det finansiella sparandet skulle vara vid ett normalt konjunkturläge. Exempelvis visar ett positivt strukturellt sparande att det finns ett underliggande överskott i de offentliga finanserna. Ett strukturellt sparande på 1 procent av BNP indikerar att överskottsmålet nås. Det bör dock betonas att beräkningar av strukturellt sparande av flera olika skäl är behäftade med stor osäkerhet.²³

Sammanfattningsvis är det viktigt att påpeka att eftersom de indikatorer som används för att utvärdera överskottsmålet är förknippade med både för- och nackdelar, bör inte en enskild

indikator användas för att fastställa reformutrymmet. För att bedöma vad som är ett väl avvägt reformutrymme och en lämplig finanspolitisk inriktning måste en samlad bedömning göras av alla dessa indikatorer tillsammans med de övriga hållpunkter som beskrivits ovan.

Behov av säkerhetsmarginaler

Erfarenheten från de första åren efter millennieskiftet visar att de offentliga finanserna kan försvagas mycket snabbt när tillväxten dämpas. Mellan 2000 och 2002 minskade det finansiella sparandet från 3,7 till -1,4 procent av BNP (se tabell 4.1). Ekonomistyrningsverket har bedömt att det statliga budgetsaldot skulle kunna försvagas med 85 miljarder kronor vid en försämrad makroekonomisk utveckling liknande den vid den förra konjunkturedgången 2000-2002.²⁴

Erfarenheter visar också att det är vanligt att såväl det finansiella som det strukturella sparandet överskattas i början av en konjunkturedgång medan det underskattas i inledningen av en konjunkturuppgång.²⁵ Det är även svårt att separera konjunkturrella och strukturella förändringar i det finansiella sparandet. En strukturell förbättring av det finansiella sparandet skapar ett större permanent reformutrymme men det gör inte en konjunkturrell förbättring av sparandet. En temporär förstärkning av det finansiella sparandet till följd av en god konjunktur kan inte användas för att finansiera varaktiga skattesänkningar eller utgiftshöjningar.

En utvärdering av Finansdepartementets prognoser mellan 2000 och 2006 visar att prognosfelet i det finansiella sparandet har uppgått till nästan 2 procent av BNP igenomsnitt under denna period.²⁶ Eftersom prognosen för det finansiella sparandet har ett direkt samband med bedömningen av reformutrymmet, utgör denna prognososäkerhet också en osäkerhetsfaktor för bedömningen av reformutrymmet.

²⁴ Se Budgetprognos 2008:1, Ekonomistyrningsverket.

²⁵ Se exempelvis avsnitt 2.3.2 i Svensk Finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008, Finanspolitiska rådet.

²⁶ Se Regeringens skatteprognoser, RiR 2007:5, Riksrevisionen. Enligt utvärderingen ligger Finansdepartementets prognosfel i linje med Konjunkturinstitutets och Ekonomistyrningsverkets.

²³ Se 2008 års ekonomiska vårproposition, avsnitt 10.1.2, sidorna 144-145, för en beskrivning av hur det strukturella sparandet beräknas och den osäkerhet beräkningen är behäftad med.

Frågan är hur osäkerheten i prognosen bör beaktas vid en bedömning av reformutrymmet. En försiktig men samtidigt asymmetrisk hållning till risk är att väga risken för potentiellt mycket sämre offentligfinansiella utfall tyngre än risken för potentiellt bättre offentligfinansiella utfall. Ett argument för en sådan strategi är att en statsfinansiellt svag situation genom olika kanaler kan bidra till en försämring av den ekonomiska tillväxten och välfärden. Ett problem med att systematiskt (över lång tid) tillämpa en sådan strategi, är att det finansiella sparandet i genomsnitt tenderar att bli högre än det målsatta. Under alla omständigheter innebär risken för en potentiellt mycket sämre offentligfinansiell utveckling än vad som ligger i prognosen att det finns goda skäl att inte för snabbt till fullo in-teckna ett visst bedömt framtida reformutrymme.

Det finns också en tillkommande osäkerhet om den långsiktiga hållbarheten i de offentliga finanserna, på grund av stigande välfärdsbehov och en minskad andel personer i yrkesverksam ålder (se vidare avsnitt 8.4). Regeringen noterar att Finanspolitiska rådet i sin rapport av liknande skäl också betonar vikten av ett högt finansiellt sparande de kommande åren.²⁷

Principer för avstämning mot utgiftstaket

Utgiftstaket för staten för ett enskilt budgetår fastställs tre år i förväg. Nivån på utgiftstaket sätter en övre gräns för hur höga de takbegränsade utgifterna kan tillåtas bli och hur stor del av ett visst bedömt reformutrymme som maximalt kan in-tecknas på budgetens utgiftssida. Skillnaden mellan utgiftstaket och de prognostiserade takbegränsade utgifterna utgörs av budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalen är i första hand avsedd att fungera som en buffert för att utgifterna p.g.a. konjunkturen eller strukturella förändringar (t.ex. ett ändrat sjukskrivningsmönster) kan utvecklas på ett annat sätt än vad som prognostiserats. Den riktlinje som regeringen använder för budgeteringsmarginalen är att den minst bör vara 1 procent av de tak-

begränsade utgifterna för innevarande år (2008), 1,5 procent för år t+1 (2009), 2 procent för år t+2 (2010) och 3 procent för år t+3 (2011). Det stegvis ökande buffertkravet motiveras av att osäkerheten om utgiftsutvecklingen är större på längre sikt.

Utgiftstaket ska inte ses som ett utgiftsmål. Om exempelvis vissa statliga utgifter varaktigt sjunker oväntat mycket efter att utgiftstaket fastställts, är det inte självklart att det ökade utrymme under utgiftstaket som det ger upphov till ska användas för att höja andra utgifter. Regeringens avvägning mellan inkomst- och utgiftsreformer bestämmer den faktiska fördelningen av reformutrymmet.

4.3 Uppföljning av överskottsmålet

Det genomsnittliga sparandet sedan 2000

Det genomsnittliga finansiella sparandet under åren 2000–2007 uppgår till 1,4 procent av BNP (se tabell 4.1). Med hänsyn tagen till de föreslagna reformerna i denna proposition beräknas det finansiella sparandet uppgå till i genomsnitt 1,5 procent av BNP mellan 2000 och 2009. Under samma perioder har resursutnyttjandet i genomsnitt varit ungefär normalt. Det finansiella sparandet kan därför anses överskrida överskottsmålet under dessa perioder.

Efter 2009 växer det finansiella sparandet. Detta beror till viss del på att prognosen för 2010 och framåt bygger på ”oförändrad politik”, det vill säga att inga nya reformer träder i kraft annat än de som redan aviserats eller som tidigare beslutats. Eftersom utgiftsprognoserna enbart bygger på redan fattade beslut och vissa utgifter inte är indexerade, kommer inflation och ökade hushållsinkomster normalt medföra att utgifterna som andel av BNP sjunker medan skatteintäkterna vid oförändrade regler ökar i ungefär samma takt som BNP. I frånvaro av tillkommande budgetförsvagande reformer ökar således, i normalfallet, det finansiella sparandet över tiden i prognosen.

Genomsnittsindikatorn pekar på att det finns ett visst tillkommande reformutrymme även för åren efter 2009, förutsatt att prognosen står sig. Detta reformutrymme motsvarar dock inte hela den försvagning av det finansiella sparandet som skulle ge ett genomsnittligt sparande i linje med

²⁷ Se Svensk Finanspolitik, Finanspolitiska rådets rapport 2008, Finanspolitiska rådet.

Tabell 4.1 Finansiellt sparande i offentlig sektor samt indikatorer för avstämning mot överskottsmålet

Procent av BNP, om annat ej anges

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande	3,7	1,7	-1,4	-1,2	0,6	2,0	2,2	3,5	2,8	1,1	1,6	2,5
Finansiellt sparande, genomsnitt från 2000	3,7	2,7	1,3	0,7	0,7	0,9	1,1	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6
7-års indikatorn				0,9	0,9	1,0	1,4	1,8	2,1			
Strukturellt sparande	1,9	2,2	-0,7	-0,4	0,4	1,1	0,8	2,1	2,8	1,9	2,2	2,7
BNP-gap	0,8	-1,0	-0,9	-1,0	-0,2	0,5	1,6	1,2	-0,7	-1,7	-1,4	-0,5
BNP-gap, genomsnitt från 2000	0,8	-0,1	-0,4	-0,5	-0,5	-0,3	0,0	0,1	0,0	-0,2	-0,3	-0,3
BNP-gap, 7-årssnitt				0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,1	-0,1			

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

överskottsmålet under perioden 2000-2010. Det huvudsakliga skälet till detta är att ett anspråkstagande av hela detta utrymme skulle göra det omöjligt att uppnå överskottsmålet på längre sikt och dessutom drastiskt försämra måluppfyllelsen mätt med övriga indikatorer. Dessutom skulle ett sådant handlande vara direkt destabiliserande och skapa stora kast i ekonomin.

7-årsindikatorn

Tabell 4.1 visar hur det finansiella sparandet och BNP-gapet utvecklas, båda mätta som ett 7-årigt glidande medelvärde. För 2004 och 2005 visar indikatorn att det finansiella sparandet för perioderna 2001-2007, respektive 2002-2008, ligger på omkring 1 procent av BNP i genomsnitt. Eftersom motsvarande 7-åriga glidande medelvärden för BNP-gapet samtidigt ligger nära noll för båda dessa perioder, är slutsatsen att den förda finanspolitiken under dessa perioder i genomsnitt har legat i linje med överskottsmålet.

Indikatorn för 2006, 2007 och 2008 (som således ger det genomsnittliga finansiella sparandet för åren 2003-2009, 2004-2010 respektive 2005-2011) ligger 0,4, 0,8 respektive 1,1 procentenheter över överskottsmålet. Ett skäl till att värdet på 7-årsindikatorn ökar över tiden är att prognosen bygger på att inga nya reformer träder i kraft fram till 2011 utöver de som aviserats i denna proposition eller som tidigare beslutats. Även denna indikator visar således att det finns ett visst tillkommande reformutrymme under prognosperioden om inget oförutsett inträffar.

Strukturellt sparande

Det strukturella sparandet uppskattas nu till 2,2 procent av BNP för 2010 (se tabell 4.1) jämfört med bedömningen om 3,3 procent av BNP i vårpropositionen. Skillnaden förklaras till stor del av de reformer som föreslås i denna proposition. Även denna indikator pekar på att det i förhållande till överskottsmålet finns ett visst tillkommande reformutrymme framöver. Men som påpekades ovan är bedömningar av det strukturella sparandet förknippade med stor osäkerhet.

Finanspolitikens inriktning med hänsyn till konjunkturläget

Finanspolitiken ska vara väl avvägd med hänsyn till konjunkturläget och inte försvåra Riksbankens arbete. Finanspolitiken bör därför inte spä på efterfrågan i goda konjunkturlägen eller dämpa den i sämre konjunkturlägen.

I vårpropositionen var prognosen att resursutnyttjandet skulle vara ungefär normalt under åren 2009-2011. Slutsatsen i vårpropositionen var därför att finanspolitiken borde ha en neutral inriktning under de närmaste åren, vilket innebär att den varken ökar eller minskar resursutnyttjandet i ekonomin. Det konstaterades samtidigt att i den mån regeringens åtgärder utgörs av strukturella reformer som höjer ekonomins långsiktiga produktionsförmåga, kan finanspolitikens inriktning tillåtas bli något expansiv även vid ett normalt resursutnyttjande.

I förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition förutses i denna proposition en djupare och mer utdragen nedgång i resursutnyttjandet. Regeringens bedömning är nu att resursutnyttjandet kommer att vara svagt under

hela prognosperioden (se vidare kapitel 5). Den nya bedömningen av resursutnyttjandet innebär, allt annat lika, att finanspolitiken nu kan vara något mer expansiv jämfört med den bedömning som gjordes i vårpropositionen.

Vilken effekt har då finanspolitiken på efterfrågan i ekonomin? Effekterna på efterfrågan i ekonomin av förändringar i de offentliga finanserna är svårbedömda av flera skäl. Skatteförändringar som riktar sig till hushåll har sannolikt en annan effekt än skatteförändringar som riktar sig mot företag. På samma sätt kan hushåll med olika konsumtionsbenägenhet reagera olika på finanspolitiska stimulanser. Offentlig konsumtion och offentliga investeringar har direkta effekter på efterfrågan. Förändringar i det finansiella sparandet till följd av förändringar i utlandstransfereringar, som biståndet och EU-avgiften, påverkar däremot efterfrågan i den svenska ekonomin i mycket liten eller ingen grad.

Förändringen i det faktiska finansiella sparandet är ett mått på den offentliga sektorns totala impuls på efterfrågan och kan delas in i tre bakomliggande faktorer: automatiska stabilisatorer, diskretionär finanspolitik och övriga saldpåverkande faktorer.²⁸

Vid en konjunkturedgång sjunker skatteinkomsterna medan utgifterna för exempelvis arbetslöshetsunderstöd ökar. Detta innebär att de offentliga finanserna försvagas men samtidigt bidrar det till att hålla uppe efterfrågan i ekonomin. Det omvända gäller vid en konjunkturförstärkning. Detta innebär att finanspolitiken, via de s.k. automatiska stabilisatorerna, hjälper till att dämpa konjunktursvängningar.

Med diskretionär finanspolitik avses den direkta effekt nya förslag har på det finansiella sparandet. Det tredje steget i jobbskatteavdraget är ett exempel som direkt påverkar det finansiella sparandet. Effekten redovisas det år reformen träder i kraft.

Utöver den diskretionära finanspolitiken och de automatiska stabilisatorerna påverkas de offentliga finanserna av en rad andra faktorer. Exempel på sådana faktorer är BNP-tillväxtens

sammansättning, förändringar i kapitalinkomster och ränteutgifter till följd av förändringar av den offentliga sektorns tillgångar och skulder, ränteläget, transfereringsutgifternas utveckling på grund av den demografiska utvecklingen och beteendeförändringar. Slutligen påverkas de offentliga finanserna av beslut inom den kommunala sektorn.

Förändringen i det strukturella sparandet brukar användas som en indikator på finanspolitikens inriktning. Denna indikator omfattar således inte enbart beslut om reformer och besparingar i statsbudgeten utan även andra saldpåverkande faktorer. Det kan gälla förändringar i kommunsektorns sparande, t.ex. på grund av förändrad kommunal utdebitering, och förändringar i det offentliga sparandet som beror på strukturella förändringar i ekonomin. Om förändringen i det strukturella sparandet är noll, indikerar det att finanspolitiken har en neutral effekt på efterfrågeläget i ekonomin. Om det strukturella sparandet istället ökar eller minskar indikerar det att finanspolitiken har en åtstramande respektive expansiv effekt på efterfrågan.

Tabell 4.2 Indikatorer för impuls till efterfrågan

Årlig förändring, procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Finansiellt sparande	1,3	-0,8	-1,7	0,6	0,9
varav					
Automatiska stabilisatorer	-0,2	-1,1	-0,6	0,2	0,5
Engångseffekter	0,0	0,3	-0,3	0,0	0,0
Extraordinära kapitalvinster	0,3	-0,8	0,1	0,0	0,0
Strukturellt sparande	1,3	0,7	-0,9	0,3	0,5
varav					
Diskretionär finanspolitik ¹	-0,9	0,0	-1,1	0,1	0,1
Kapitalkostnader, netto	0,2	-0,1	0,4	0,1	0,0
Kommunsektorns finanser	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0
Övrigt	1,9	0,8	0,1	0,2	0,3
BNP-gap, förändring i procentenheter	-0,4	-1,9	-1,0	0,4	0,8

¹ Avser, som andel av BNP, utgifts- och inkomstförändringar 2007-2011 i förhållande till tidigare år av beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer och finansiering (se tabell 8.4).

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 4.2 visar förändringen av det finansiella sparandet nedbrutet på de olika faktorer som beskrivits ovan, samt finanspolitikens inriktning mätt med förändringen av det strukturella sparandet. De föreslagna reformerna i denna proposition på 32 miljarder kronor för 2009

²⁸ Användningen av ordet impuls (efter engelskans 'impulse') har sin bakgrund i att förändringen av det finansiella sparandet bara i grova drag ger information om vilken effekt de offentliga finanserna har på efterfrågan. I finansplanen, avsnitt 1.7, görs en mer kvalificerad bedömning av politikens effekter på efterfrågan i de fall de kunnat kvantifieras.

Tabell 4.3 Ursprungliga och faktiska utgiftstak 1997–2011

Miljarder kronor

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ursprungligt beslutade utgiftstak	723	720	735	744	770	810	847	877	894	931	949	971	1 003	1 033	1 050
årlig förändring ¹		-3	15	9	26	24	30	33	38	37	42	33	32	30	30
Teknisk justering	0	0	18	21	21	2	-25	-19	-24	-24	-11	-14	-12	-13	0
Slutligt fastställda utgiftstak	723	720	753	765	791	812	822	858	870	907	938	957	991	1 020	1 050
Takbegränsade utgifter	698,9	718,0	751,5	760,0	786,3	811,6	819,1	855,6	864,3	895,2	910,1	940,1	953,4	985,3	1 001,3
Budgeringsmarginal	24,1	2,0	1,5	5,0	4,7	0,4	2,9	2,4	5,7	11,8	27,9	16,9	37,6	34,7	48,7

¹ Ursprunglig förändring jämfört med föregående år när ett utgiftstak för det aktuella året ursprungligen fastställdes.

leder till att det strukturella sparandet sjunker med ungefär 1 av BNP procent under 2009. Det bidrar till att efterfrågan hålls uppe i ett läge med svagt resursutnyttjande. När konjunkturen försvagas i ett läge då det finansiella sparandet varaktigt bedöms överstiga överskotts målet, är det naturligt att finanspolitiken förs i en mer expansiv riktning som gör att sparandet närmar sig målet. De nu föreslagna reformerna är därför förenliga med en ansvarsfull finanspolitik.

4.4 Uppföljning av utgiftstaket för staten

Utgiftstaket har klarats samtliga år sedan det infördes 1997. De fleråriga utgiftstaken för staten är ett viktigt budgetpolitiskt åtagande för riksdagen och regeringen, och främjar trovärdigheten i den ekonomiska politiken (se även rutan ”Det budgetpolitiska ramverket” i avsnitt 4.1).

Statsbudgetens utgifter redovisas på 27 utgiftsområden (UO). De utgifter som omfattas av utgiftstaket är UO 1–25 och UO 27 samt utgifterna för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Utgiftsområde 26, Statsskuld-räntor m.m., ingår inte i de takbegränsade utgifterna, eftersom riksdagen och regeringen endast i begränsad omfattning kan påverka dessa utgifter på kort sikt. De takbegränsade utgifterna utgörs av faktiskt förbrukade anslagsmedel, vilket innebär att även myndigheternas utnyttjande av ingående anslagssparande och anslagssparande ingår i de takbegränsade utgifterna. Skillnaden mellan det fastställda utgiftstaket och takbegränsade utgifter utgörs av den s.k. budgeteringsmarginalen. Budgeteringsmarginalens syfte är att fungera som en buffert mot såväl makroekonomisk osäkerhet som den osäkerhet som finns kring de finansiella konsekvenserna av

de beslut som fattats. Om budgeteringsmarginalen tas i anspråk innebär det i regel att de offentliga finanserna försämras.

I tabell 4.3 redovisas ursprungligt bedömda eller fastställda utgiftstak, slutligt fastställda tak samt utfall och prognos för budgeteringsmarginalen för perioden 1997–2011.

Budgeringsmarginalerna har utfallsmässigt haft en betydande variation mellan åren och är under perioden 2007–2011 historiskt sett höga. Budgeteringsmarginalen under prognosperioden bedöms vara tillräckligt stor givet den osäkerhetsmarginal som bedöms nödvändig på tre års sikt. År 2007 blev budgeteringsmarginalen nära 28 miljarder kronor, vilket är den nominellt största budgeteringsmarginalen som uppmäts i efterhand. Innevarande år uppgår budgeteringsmarginalen enligt nuvarande prognos till nära 17 miljarder kronor eller 1,8 procent av de takbegränsade utgifterna. Den amortering av infrastrukturlån på ca 25 miljarder kronor som föreslås 2008 ökar utgifterna under utgiftstaket och försämrar budgeteringsmarginalen med samma belopp. Samtidigt justeras utgifterna ner under resten av perioden med ca 2 miljarder kronor per år, vilket förbättrar budgeteringsmarginalen (se avsnitt 7.2.1).²⁹ Under 2009 och 2010 ökar budgeteringsmarginalen till ca 38 respektive ca 35 miljarder kronor. Regeringens bedömning är att budgeteringsmarginalen under redan fastlagda utgiftstak för perioden 2008–2010 ligger på en nivå som är tillräcklig med avseende på osäkerheten i utgiftsutvecklingen

²⁹ Nedjusteringen av anslag under 2009 och framåt motsvarar de belopp som utan den extra amorteringen skulle använts till att betala löpande räntor och amorteringar. Reformen är över tiden neutral för statsbudgetens saldo och påverkar inte offentliga sektorns finansiella sparande.

(se avsnitt 4.2 för en mer utförlig beskrivning av behovet av budgeteringsmarginal).

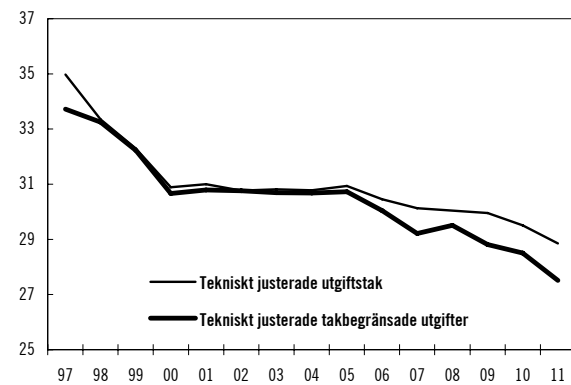
Som framgår av tabell 4.3 har den nominella ökningen av det ursprungligt fastlagda utgiftstaken varierat. De senaste åren har den årliga ökningen av det ursprungliga utgiftstaket uppgått till mellan ca 30 och 40 miljarder kronor. Ökningstakten är lägre än den nominella BNP-tillväxten och utgiftstaket har mellan 2006 och 2008 fallit med drygt 0,5 procent av BNP per år. Denna utveckling väntas fortsätta framöver om än i en något långsammare takt.

Utgiftstaket har vid ett flertal tillfällen justerats teknisk (se avsnitt 4.5 för en beskrivning av tekniska justeringar av utgiftstaket). För att få en jämförbarhet över tiden krävs därför att det faktiska utgiftstaket justeras för dessa tekniska förändringar.

Diagram 4.2 visar utgiftstaket för staten justerat för tekniska förändringar av den ursprungligt fastställda nivån.³⁰ Det tekniskt justerade utgiftstaket låg mellan 2000 och 2005 på en relativt stabil nivå strax under 31 procent av BNP. Därefter, mellan 2006 och 2011, faller det tekniskt justerade utgiftstaket med i genomsnitt 0,3 procent av BNP per år. De takbegränsade utgifterna justerat för tekniska förändringar faller under samma period, 2006-2011, något snabbare, med ca 0,5 procent av BNP per år.

Diagram 4.2 Utgiftstaket för staten och takbegränsade utgifter justerade för tekniska förändringar

Procent av BNP



³⁰ Den tekniska justeringen i diagram 4.2 är gjord i den aktuella utgiftsstrukturen. Utgångspunkten är utgiftstaket för 2011. De tekniskt justerade utgiftstaken för åren före 2011 räknas ut genom att ge utgiftstaken för samtliga år samma årliga ökning som utgiftstaken ursprungligen hade när de först fastställdes. Tekniskt justerade takbegränsade utgifter beräknas genom att från de uträknade tekniskt justerade utgiftstaken dra bort den faktiska budgeteringsmarginalen.

4.5 Teknisk justering av utgiftstaken för staten 2009 och 2010 samt förslag till utgiftstak för staten 2011

Teknisk justering av utgiftstaket

Förutom utgiftstaken för 1997 och 1998 har samtliga ursprungligt beslutade utgiftstak tekniskt justerats vid ett eller flera tillfällen. Justeringar av teknisk natur sker när reformer genomförs som inte har någon direkt nettoeffekt på den konsoliderade offentliga sektorns utgifter eller det offentliga finansiella sparandet, men som ändå påverkar storleken på de takbegränsade utgifterna.³¹ Tekniska justeringar syftar till att utgiftstaket ska utgöra en lika stram begränsning för de offentliga utgifterna efter justeringen som före de förändringar som föranleder justeringen. Om inte utgiftstaket justeras tekniskt kan utgifter flyttas till inkomstsidan, genom till exempel krediteringar på skattekonton, för att frigöra ytterligare reformutrymme under utgiftstaket. En genomgång av principer för tekniska justeringar ingår i Finansdepartementets översyn av det finanspolitiska ramverket. Översynen avses att rapporteras under denna mandatperiod.

Vissa reformer som föreslås i denna proposition påverkar det kommunala skatteunderlaget. Kommunal sektor kompenseras genom att statsbidraget justeras med motsvarande belopp. Genom justeringen av statsbidragen påverkas nivån på statens utgifter, vilket motiverar en teknisk justering av utgiftstaket.

De tekniska justeringar som motiverar en förändring av fastlagda utgiftstak för staten för 2008–2010 samt bedömt utgiftstak för staten för 2011 framgår av tabell 4.4.

Införandet av ett höjt grundavdrag för pensionärer minskar kommunernas skatteinkomster. För att kommunernas totala inkomster inte ska försämrats av detta beslut föreslår regeringen därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med det belopp som motsvarar skattebortfallet. Omläggningen motiverar en teknisk höjning av utgiftstaket.

³¹ Samtliga tekniska justeringar (förutom de som presenteras i denna proposition) av utgiftstaket redovisas i Ekonomistyrningsverkets Budgetprognos 2007:4.

Beräkningen av omslutningen i det kommunala kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är högre än motsvarande beräkning i budgetpropositionen för 2008. Ökningen av de takbegränsade utgifterna motsvaras av en prognostiserad ökning av kommunernas avgifter till staten och påverkar därför inte den offentliga sektorns finansiella sparande. Förändringen motiverar därmed en höjning av utgiftstaken. Motsvarande tekniska justeringar har gjorts tidigare år i samband med att omslutningen i utjämningsystemet förändrats.

I denna proposition föreslår regeringen att gränsen för reseavdrag höjs från 8 000 kronor per år till 9 000 kronor per år. Detta ökar kommunal sektors skatteinkomster och föranleder en minskning av anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* med motsvarande belopp. Förändringen motiverar att utgiftstaken sänks.

Tabell 4.4 Tekniska justeringar av utgiftstaket för staten 2008–2011¹

Miljarder kronor

	2008	2009	2010	2011
Utgiftstak för staten, VÅP08	957	989	1 018	1 048
Reglering kommunalekonomisk utjämning p.g.a. höjt grundavdrag till pensionärer		1,95	1,95	1,95
Nivåhöjning statligt utjämningsbidrag till kommuner för LSS-kostnader	0,25	0,25	0,25	0,25
Reglering kommunalekonomisk utjämning p.g.a. höjd gräns för reseavdrag		-0,29	-0,29	-0,29
Summa tekniska justeringar	0,25	1,90	1,90	1,90
Summa tekniska justeringar (avrundat)	0	2	2	2
Förslag till utgiftstak för staten	957	991	1 020	1 050

¹ Nivån på utgiftstaket för 2011 bedömdes i 2008 års ekonomiska vårproposition.

Sammantaget motiverar dessa förändringar i enlighet med regeringens tidigare bedömningar om tekniska justeringar av utgiftstaket för staten att de tidigare fastställda utgiftstaken för staten 2009 och 2010 höjs med 2 miljarder kronor. I enlighet med tillämpad praxis avrundas de

tekniska årsvisa justeringarna till hela miljarder kronor, vilket gör att det tidigare fastställda utgiftstaket för staten för 2008 ej påverkas.

I tabell 4.5 redovisas av riksdagen fastställda utgiftstak för perioden 2008–2010, samt det utgiftstak som regeringen nu föreslår för 2011. Dessutom redovisas budgeteringsmarginalen, som är skillnaden mellan utgiftstaket och de takbegränsade utgifterna.

Tabell 4.5 Utgiftstak för staten 2008–2011

Miljarder kronor om inget annat anges

	2008	2009	2010	2011
Av riksdagen beslutade utgiftstak	957	989	1 018	1 048 ¹
Regeringens förslag till utgiftstak		991	1 020	1 050
Förändring jmf. med föregående år	19 ²	34	29	30
Utgiftstak, procent av BNP	30,0	30,0	29,5	28,9
Utgiftstak, procent av potentiell BNP	29,8	29,5	29,1	28,7
Takbegränsade utgifter	940,1	953,4	985,3	1 001,3
Takbegränsade utgifter procent av BNP	29,5	28,8	28,5	27,5
Budgeteringsmarginal	16,9	37,6	34,7	48,7

¹ Bedömd nivå för utgiftstaket för staten i vårpropositionen 2008.

² Tekniska justeringar av utgiftstaket gör att den årliga förändringen av slutligt fastställda utgiftstak mellan 2007 och 2008 är lägre än ursprungligt beslutat. Rensat för tekniska justeringar är förändringen i linje med den genomsnittliga årliga ökningen 2009–2011.

Regeringens förslag: För 2009 och 2010 fastställs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 991 respektive 1 020 miljarder kronor.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i denna budgetproposition förändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaken för 2009 och 2010. Regeringen anser därför att de tidigare fastställda utgiftstaken för 2009 och 2010 ska ökas med 2 miljarder kronor och fastställs till 991 respektive 1 020 miljarder kronor.

Utgiftstak för staten 2011

Regeringens förslag: För 2011 fastställs utgiftstaket för staten inklusive ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten till 1 050 miljarder kronor.

Skälen för regeringens förslag: I 2008 års ekonomiska vårproposition presenterade regeringen en bedömning av utgiftstaket för 2011. Med hänsyn tagen till de tekniska justeringar som föreslås i denna proposition är förslaget till utgiftstak för staten som redovisas för 2011 oförändrat jämfört med regeringens tidigare bedömning.

Regeringens förslag till utgiftstak för 2011 görs mot bakgrund av det finanspolitiska regelverket och prognosen för de offentliga finanserna. Utgiftstaket ska fastställas på en nivå som är förenlig med överskottsmålet och en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Med fastlagda utgiftstak fram t.o.m. 2010 sjunker utgiftstaken som andel av BNP. Regeringen anser att utgiftstaket även bör falla något som andel av BNP mellan 2010 och 2011. Samtidigt anser regeringen att överskottsmålet på 1 procent av BNP ska ligga fast så länge det behövs. Förslaget till utgiftstak för 2011 bidrar, utifrån nuvarande ekonomiska antaganden och politik, till att överskottsmålet kommer att överträffas något (se avsnitt 4.3). Regeringen menar att detta är motiverat. Osäkerheten om den ekonomiska utvecklingen är för närvarande ovanligt stor och erfarenheter från den tidigare konjunkturedgången 2000-2003 visar dessutom att de offentliga finanserna kan försämrats oväntat snabbt på bara ett par år (se avsnitt 4.2).

Det nu föreslagna utgiftstaket för 2011 innebär att utgiftstaket faller som andel av BNP även mellan åren 2010 och 2011. Även de takbegränsade utgifterna fortsätter under perioden 2008-2011 att minska som andel av BNP. Utgiftsutvecklingen förklaras bl.a. av att utgifterna för vissa anslag växer långsamt i förhållande till BNP, vilket till viss del förklaras av en gynnsam utveckling på arbetsmarknads- och ohälsområdena.

Budgeteringsmarginalen för 2011 bedöms, utifrån föreslagen nivå av utgiftstaket för 2011, vara tillräcklig för att vid givna regler täcka prognososäkerhet och tillfälliga variationer i

utgiftsutvecklingen på tre års sikt (se avsnitt 4.2 för en mer utförlig beskrivning av behov av en buffert för osäkerhet i utgiftsutvecklingen). Om konjunkturen viker oväntat snabbt, eller om utgifterna för transfereringssystemen inte utvecklas enligt nuvarande bedömning, kan utgiftsläget snabbt försämrats. Tidigare erfarenheter visar att försämringar kan ske snabbt och att prognosmetoderna ofta inte fångar upp större konjunkturella eller strukturella förändringar i utgiftsutvecklingen.

Sammantaget bedömer regeringen att en ökning av utgiftstaket med 30 miljarder kronor till 1 050 miljarder kronor för 2011 är lämpligt med hänsyn tagen till konjunkturutvecklingen, de offentliga finansernas uthållighet och regeringens mål om att utgiftstaket gradvis ska minska svagt som andel av BNP. Vidare ger det bedömda utgiftstaket en tillräcklig budgeteringsmarginal för den osäkerhet om utgiftsutvecklingen som finns på tre års sikt.

4.6 Uppföljning av god ekonomisk hushållning och det kommunala balanskravet

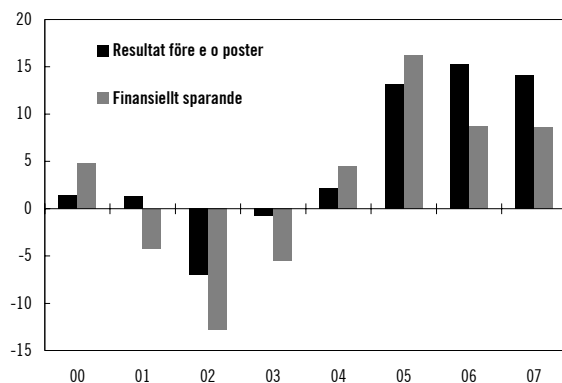
Överskottsmålet för de offentliga finanserna, som även inkluderar kommunsektorn, är kopplat till det finansiella sparandet såsom det definieras i nationalräkenskaper.

Den kommunala redovisningen bygger på samma teoretiska utgångspunkter som de som gäller för redovisning inom näringslivet, med smärre anpassningar mot bakgrund av den kommunala särarten. För kommuner och landsting är därför resultatet, inte det finansiella sparandet, avgörande för huruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning och balanserad budget. Från och med 2005 ska kommuner och landsting fastställa bland annat de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. God ekonomisk hushållning är således ett mål, medan kravet på balanserad budget är en restriktion som anger den lägsta godtagbara resultatnivån på kort sikt. Ett negativt resultat ska, om inte synnerliga skäl föreligger, återställas inom tre år. I årsredovisningen ska en redovisning lämnas av huruvida balanskravet har uppfyllts.

Som framgår av diagram 4.3 utvecklas resultatet och det finansiella sparandet i huvudsak i samma riktning över tiden, även om de beloppsmässigt kan skilja sig åt enskilda år. Att resultatet före extraordinära poster redovisas beror på att det är detta som beräknas för kommunsektorn 2008–2011 (se avsnitt 8.2.5). Resultatet före extraordinära poster uppgick 2007 till 14,1 miljarder kronor för kommunsektorn, varav 10,1 miljarder för kommunerna och 4,0 miljarder kronor för landstingen.

Diagram 4.3 Kommunsektorns resultat före e.o. poster och finansiella sparande

Miljarder kronor



Källor: Statistiska centralbyrån och Sveriges Kommuner och Landsting

Ett bland kommuner och landsting vanligt förekommande mål är att resultatet bör uppgå till 2 procent av summan av skatteintäkterna och de generella statsbidragen. År 2007 motsvarade resultatet före extraordinära poster 2,5 procent av skatteintäkter och statsbidrag, vilket är något högre än det preliminära utfall som redovisades i 2008 års ekonomiska vårproposition. Den goda konjunkturen och sysselsättningsutvecklingen under de senaste åren har bidragit till resultatförbättringen. Det har även funnits utrymme att öka de kommunala kostnaderna i fasta priser, som ökat med drygt 1,5 procent per år under 2005–2007.

Andelen kommuner och landsting som redovisar positiva resultat har ökat under de senaste åren. År 2002 redovisade ca 60 procent av kommunerna och en fjärdedel av landstingen positiva resultat före extraordinära poster. År 2007 hade andelen ökat till cirka 90 procent både för kommunerna och landstingen. Resultatet 2007 varierade mellan -1 295 och 9 361 kronor per invånare för kommunerna och mellan -62 och 1 067 kronor per invånare för landstingen.

5

Den ekonomiska utvecklingen



5 Den ekonomiska utvecklingen

Sammanfattning

- Den internationella finansiella turbulensen kvarstår, men väntas klinga av under 2009.
- Konjunkturläget i omvärlden fortsätter att försvagas. Återhämtningen inleds först i slutet av 2009.
- Svensk BNP-tillväxt väntas bli låg 2008 och 2009. Aktiviteten i svensk ekonomi ökar när den finansiella turbulensen avtar och det internationella konjunkturläget förbättras.
- Efter flera år med allt starkare arbetsmarknad ser utsikterna nu betydligt sämre ut. Sysselsättningen väntas bli oförändrad 2009 men faller 2010. Därefter sker en återhämtning. Arbetslösheten bedöms stiga 2009 och 2010.
- Produktivitetsutvecklingen har varit svag men förutses bli starkare de kommande åren.
- Resursutnyttjandet i ekonomin, som stigit i flera år, har minskat och förutses falla ytterligare när konjunkturen försvagas.
- Efter flera år med förhållandevis låga löneökningar stiger lönerna snabbare 2008. I samband med att arbetsmarknaden försvagas väntas löneökningstakten successivt avta.
- Ökade räntekostnader och högre priser på energi och livsmedel har drivit upp inflationen. Det svaga efterfrågeläget och fallande importerade energipriser väntas leda till att inflationen dämpas snabbt 2009.
- De reformer som regeringen genomfört och de som aviseras i denna proposition bedöms bidra till att svensk ekonomi växer snabbare.

I detta kapitel redovisas prognosen för den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden till och med 2011. Dessutom analyseras två alternativa scenarier för den ekonomiska utvecklingen framöver.

Revideringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition

Konjunkturförsvagningen bedöms bli djupare och mer långvarig än vad som tidigare väntats. Därmed växer BNP långsammare 2008 och 2009 och utvecklingen på arbetsmarknaden blir svagare framöver (se tabell 5.1). Den svagare konjunkturen bidrar till ett lägre resursutnyttjande 2009 och 2010. Därmed väntas inflationen bli lägre 2009 och 2010.

Tabell 5.1 Nyckeltal, nuvarande prognos och prognos i 2008 års ekonomiska vårproposition inom parentes

Procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011
BNP	1,5 (2,1)	1,3 (1,8)	3,1 (2,9)	3,5 (2,5)
BNP, kalenderkorrigerad	1,2 (1,8)	1,4 (1,9)	2,8 (2,6)	3,4 (2,3)
Sysselsatta ¹	1,2 (0,9)	0,0 (0,2)	-0,2 (0,2)	0,9 (0,2)
Arbetade timmar	2,2 (1,1)	-0,8 (-0,5)	0,4 (0,2)	1,2 (0,4)
Produktivitet	-0,7 (0,5)	2,1 (2,6)	2,7 (2,0)	2,3 (1,9)
Arbetslöshet ²	6,0 (5,9)	6,4 (6,1)	6,6 (5,9)	6,0 (5,7)
Löner ³	4,3 (4,3)	4,1 (4,1)	3,5 (4,0)	3,8 (3,9)
KPI ⁴	3,8 (3,2)	2,4 (2,8)	1,3 (2,5)	2,7 (2,4)

¹ 16-64 år.

² Som andel av arbetskraften, 16-64 år. Siffror för åldersgruppen 15-74 år finns i tabellsamlingen i bilaga 2.

³ Mätt enligt konjunkturlönestatistiken.

⁴ Årsgenomsnitt.

Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

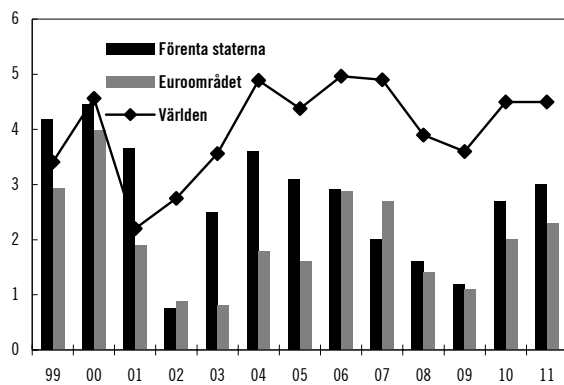
5.1 Internationell och finansiell ekonomi

Lägre tillväxt i världsekonomin

Avmattningen i den internationella konjunkturen fortsätter och väntas nu bli djupare och mer utdragen än vad regeringen förutsåg i 2008 års ekonomiska vårproposition. Den finansiella turbulensen, som tog fart till följd av problemen på den amerikanska bostadsmarknaden, bedöms bli mer långvarig. Dessutom har priserna på energi- och råvaror legat kvar på en högre nivå än vad som tidigare förutsågs. Konjunkturedgången beräknas dock i ett historiskt perspektiv alltjämt bli relativt mild (se diagram 5.1). Nedväxlingen i BNP-tillväxten är tydlig i alla viktiga regioner. Avmattningen har pågått längst i Förenta staterna, medan konjunkturen i euroområdet försämrades först under våren 2008. Även ekonomier utanför OECD-området väntas växa långsammare framöver. Den relativt höga tillväxten i dessa länder bidrar ändå till att global BNP-tillväxt blir förhållandevis hög under 2008 och 2009.

Diagram 5.1 BNP-tillväxt i världen, Förenta staterna och euroområdet

Procentuell förändring



Källor: IMF, Eurostat och Finansdepartementet.

Förutsättningarna för den globala tillväxten förutses förbättras under andra halvåret 2009 i takt med att den finansiella turbulensen klingar av och inflationen dämpas. Därmed väntas BNP-tillväxten tillta mot slutet av 2009 och vara god både under 2010 och 2011.

Utdragen anpassning på den amerikanska bostadsmarknaden

De amerikanska bostadspriserna fortsätter att falla och bostadsinvesteringarna väntas fortsätta att minska under andra halvåret 2008 och första halvåret 2009. I ljuset av det stora utbudet av osålda hus sker återhämtningen på bostadsmarknaden långsamt och först under andra halvåret 2009 väntas bostadsinvesteringarna åter öka.

De fallande bostadspriserna leder till att fler hushåll får betalningssvårigheter och därmed till att bankernas kreditförluster ökar. Den stabilisering på bostadsmarknaden som förutses under andra halvåret 2009 är därför en viktig förutsättning för att skingra osäkerheten på de finansiella marknaderna.

Fortsatt oro på de finansiella marknaderna

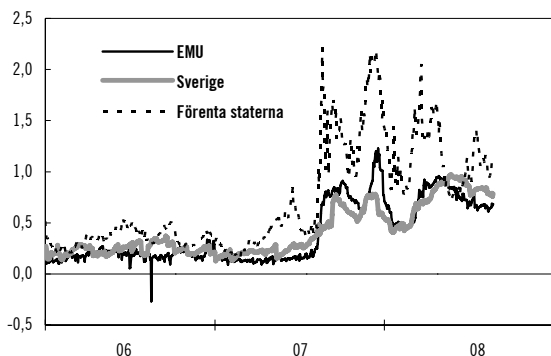
Under sommaren 2008 stod det klart att turbulensen på de finansiella marknaderna var långt ifrån över och att återhämtningen under våren 2008 endast var tillfällig. Det är i Förenta staterna som problemen på de finansiella marknaderna varit störst. Flera banker har uppvisat stora kreditförluster vilket skapat akuta behov av kapitaltillskott. Banker har även gått omkull. Dessutom har den amerikanska regeringen tvingats ta kontrollen över de största amerikanska bolåneinstituterna (Fanny Mae och Freddie Mac) till följd av ökande ekonomiska problem för dessa bolag.

Sedan den finansiella turbulensen bröt ut under sensommaren 2007 har kreditriskerna ökat, vilket medfört att lånekostnader för hushåll och företag stigit. Kreditrisken kan illustreras med den s.k. TED-spreaden³². Den finansiella turbulensen har slagit hårdast mot den amerikanska finansiella sektorn och den amerikanska TED-spreaden har därför stigit mer än den europeiska (se diagram 5.2).

³² Skillnaden mellan interbankräntan och räntan på statsskuldsväxlar med motsvarande löptid benämns TED-spread och används som en indikator för kreditrisk.

Diagram 5.2 TED-spreadar i euroområdet, Sverige och Förenta staterna

Procentenheter



Källa: Reuters.

Låg tillväxt i Förenta staterna

Under första delen av 2008 fortsatte BNP-tillväxten i Förenta staterna att tyngas av minskade bostadsinvesteringar. Fallande bostadspriser och börser, stramare kreditvillkor, hög inflation och stigande arbetslöshet har tillsammans försvagat hushållens köpkraft. Trots detta har konsumtionsutvecklingen varit relativt god under första halvåret 2008. Detta bedöms till en betydande del förklaras av det finanspolitiska stimulanspaketet med bl.a. skatterabatter riktade till amerikanska hushåll. Kraftfulla sänkningar av den amerikanska centralbankens styrränta har också bidragit till att stimulera ekonomin. Den kraftiga dollarförsvagningen och en fortsatt relativt stark global efterfrågan har dessutom lett till en god exporttillväxt under första halvåret 2008.

När den tillfälliga inkomstökningen från skatterabatterna avtar under slutet av 2008 väntas konsumtionstillväxten dämpas. Samtidigt väntas exporttillväxten försämrats till följd av svagare global efterfrågan. Därmed blir BNP-tillväxten 2009 lägre än 2008 (se tabell 5.2).

I takt med att kreditoron klingar av, bostadsmarknaden stabiliseras och inflationen dämpas förväntas en försiktig återhämtning i amerikansk ekonomi påbörjas under slutet av 2009. Denna understöds av en fortsatt expansiv penningpolitik.

Under 2010 och 2011 sker en mer påtaglig återhämtning i den amerikanska ekonomin och BNP väntas öka något snabbare än den långsiktigt hållbara tillväxttakten.

Vikande industrikonjunktur i euroområdet

Investeringarna i euroområdet har utvecklats starkt de senaste åren. Detta är till stor del en följd av en god exporttillväxt till länder utanför OECD-området. Under våren har dock industrikonjunkturen i euroområdet försvagats. Den finansiella oron och den fortsatt höga inflationen har bidragit till inbromsningen. Vidare har konkurrenskraften försvagats av en stark växelkurs.

Kreditåttstramningen har börjat ge avtryck i en svagare investeringstillväxt samtidigt som den dämpade globala efterfrågan och en stark växelkurs ger sämre exportförutsättningar. Exporttillväxten stöds emellertid fortfarande av en relativt stark efterfrågan från länder utanför OECD-området.

Tabell 5.2 Nyckeltal för global ekonomi

Procentuell förändring, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP					
Världen	4,9	3,9	3,6	4,5	4,5
OECD	2,7	1,8	1,7	2,5	2,6
Förenta staterna	2,0	1,6	1,2	2,7	3,0
Asien (exklusive Japan)	9,1	7,7	7,5	8,5	8,2
Japan	2,1	1,4	1,3	1,4	1,1
Euroområdet	2,7	1,4	1,1	2,0	2,3
Konsumentpriser¹					
Förenta staterna	2,9	4,7	2,7	2,0	2,2
Japan	0,0	1,4	0,9	0,8	0,8
Euroområdet	2,1	3,6	2,5	2,0	1,9
Arbetslöshet, procent av arbetskraften²					
Förenta staterna	4,6	5,5	6,1	5,4	5,0
Japan	3,9	4,0	4,0	3,8	3,8
Euroområdet	7,4	7,3	7,7	7,8	7,6
Räntor, valutor och oljepris³					
Styrränta i euroområdet	4,00	4,25	3,75	4,25	4,25
Styrränta i Förenta staterna	4,25	2,00	3,00	4,50	4,50
EUR/USD	1,46	1,50	1,40	1,35	1,25
TCW-index	126	125	124	124	124
Oljepris i dollar, Brentolja	91,4	115	95	100	100

¹ HIKP för euroområdet och KPI för Förenta staterna och Japan.² Eurostats definition för euroområdet och nationella definitioner för Förenta staterna och Japan.³ Värdet vid respektive års slut.

Källor: Nationella källor, Eurostat, IMF och Finansdepartementet.

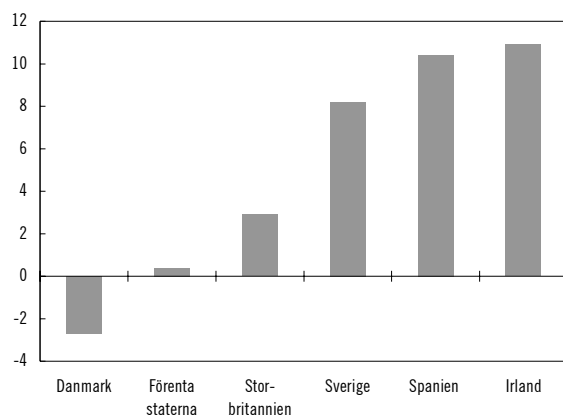
I euroområdet har hushållens framtidstilltro blivit allt mer pessimistisk och det goda arbetsmarknadsläget har visat tecken på att försämrats.

Hushållens konsumtion, som varit tillbakapressad under ett antal år, väntas dämpas ytterligare under andra halvåret 2008.

I ett antal länder inom EU pågår en anpassning på bostadsmarknaden. I Storbritannien, Danmark, Spanien och Irland faller priserna på bostäder. De finansiella och realekonomiska effekterna av bostadsprisfall väntas dock bli mindre än i Förenta staterna. Bostadsmarknaderna i EU-länderna som helhet tycks vara mer i balans än vad som är fallet i Förenta staterna. Dessutom står de europeiska hushållen bättre rustade att möta högre boräntor mot bakgrund av ett högt sparande och en lägre belåning (se diagram 5.3). Vidare har de europeiska bankerna varit mer restriktiva i sin utlåning.

Diagram 5.3 Sparkvoter 2007

Hushållens sparande i relation till disponibel inkomst, procent



Källa: OECD.

BNP-tillväxten i euroområdet väntas försvagas betydligt 2008 (se tabell 5.2). Först under andra halvåret 2009 förutses tillväxten stärkas något till följd av att den finansiella oron klingar av och inflationen dämpas. En försiktig återhämtning i den globala tillväxten och därmed en starkt exportefterfrågan från omvärlden väntas även bidra till att tillväxten tilltar under slutet av 2009. Euroområdets BNP väntas växa något mer än den långsiktigt hållbara tillväxttakten 2010 och 2011.

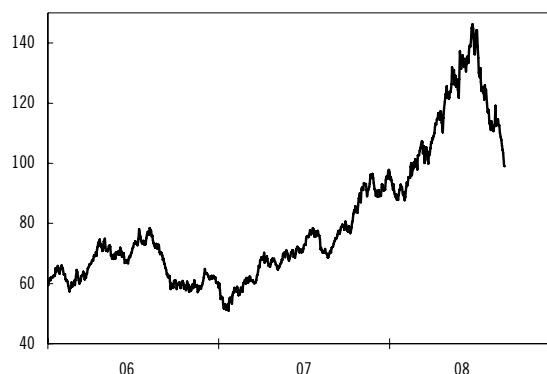
Inflationen dämpas framöver

Inflationen i världen har stigit snabbt sedan hösten 2007. Det beror främst på kraftiga prisökningar på energi och livsmedel. Dessa priser har i sin tur drivits upp av bl.a. en stark global efterfrågan. Priserna på livsmedel har

dessutom stigit till följd av mindre skördar än förväntat.

Diagram 5.4 Oljepris

Dollar per fat



Källa: Reuters.

Oljepriset har fallit under sensommaren 2008 men ligger fortfarande kvar på höga nivåer (se diagram 5.4). Flera faktorer bidrar till att förklara varför oljepriset faller. T.ex. har oljeproducenternas reservkapacitet ökat, som en effekt av både svagare efterfrågan och ökad produktion. Reservkapaciteten bedöms fortsätta att öka under nästa år vilket dämpar oljepriset ytterligare.

Mot bakgrund av att årets skördar väntas bli relativt stora bedöms även inflationsimpulsen från höga livsmedelpriser mildras. Till bilden hör också att en svagare konjunktur och ett mindre ansträngt resursläge i världsekonomin bidrar till att det underliggande inflationstrycket dämpas.

Sammantaget väntas inflationen i OECD-området kulminera under det andra halvåret av 2008 för att därefter falla tillbaka betydligt under 2009.

Fortsatt svår avvägning för centralbankerna

I spåren av kraftigt stigande inflation har många centralbanker sedan inledningen av 2008 höjt styrräntorna.

Mot bakgrund av de stora finansiella problemen i Förenta staterna har dock den amerikanska centralbanken lagt förhållandevis lite vikt vid den höga inflationen och fortsatt att föra en expansiv penningpolitik. Kombinationen av låga räntor och hög inflation har inneburit att realräntan, dvs. räntan minus inflationen, nu är kraftigt negativ i Förenta staterna. Under 2009 faller inflationen tillbaka och den amerikanska centralbanken bedöms under året börja höja

styrrentan vilket innebär att realrentan blir positiv.

Konjunkturedgången i Förenta staterna inträffade tidigare än i euroområdet. I euroområdet försvagades inte konjunkturen förrän under våren 2008. Det gynnsammare utgångsläget tillsammans med den europeiska centralbankens fokus på prisstabilitet har inneburit en högre styrrenta jämfört med i Förenta staterna. Konjunkturinbromsningen i euroområdet i kombination med ett lägre oljepris hjälper dock till att dämpa inflationen, och i prognosen väntas en lägre styrrenta i euroområdet under 2009. Även i euroområdet är realrentan låg men väntas stiga något under 2009 när inflationen faller tillbaka.

Dollarn stärks på sikt

Under 2007 och första halvåret av 2008 fortsatte dollarn att försvagas gentemot euron. Sedan sommaren 2008 har dock dollarn stärkts mot euron som en följd av den relativa försvagningen av den ekonomiska utvecklingen i euroområdet. På sikt väntas skillnader i penningpolitik bidra till en fortsatt dollarförstärkning. Förenta staterna väntas framöver föra en mer åtstramande penningpolitik samtidigt som många andra länder börjar föra en mer expansiv penningpolitik.

Risker i den globala ekonomin

Osäkerheten kring när den finansiella turbulensen klingar av är fortfarande stor. Det finns en risk för förnyad och fördjupad oro på finansmarknaderna till följd av att fler banker och investmentbolag redovisar större kreditförluster än väntat. En sådan utveckling skulle förlänga och fördjupa den globala konjunkturedgången. För Sverige utgör utvecklingen i Baltikum en specifik risk.

En fördjupad och mer utbredd försämring på bostadsmarknaden i EU utgör en tillkommande risk i prognosbilden.

Förutsättningarna för svensk export försämras

Den globala konjunkturinbromsningen har lett till försämrade utsikter för svensk export. I OECD-länderna, som står för 85 procent av

svensk export, sker en tydlig dämpning av BNP-tillväxten 2008. Först under andra halvåret 2009 inleds en försiktig återhämtning. Även i länder utanför OECD-området väntas aktiviteten dämpas under prognosperioden. Konjunkturavmattningen i dessa ekonomier är dock måttlig och tillväxttakten väntas vara fortsatt relativt hög under 2008 och 2009.

Sammantaget har förutsättningarna för svensk export de kommande åren försämrats sedan 2008 års ekonomiska vårproposition. Exportefterfrågan stärks dock under 2010 och 2011 i takt med återhämtningen i den globala konjunkturen.

5.2 Svensk efterfrågan och produktion

5.2.1 Efterfrågeutvecklingen

Svensk ekonomi bromsar in

Efter flera år med hög tillväxt bromsar svensk ekonomi in. Redan 2007 utvecklades varuexporten svagt. När även hushållens konsumtion och investeringarna dämpades under första halvåret i år växlade BNP-tillväxten ner ytterligare³³.

Den fortsatta finansiella turbulensen och den svagare omvärldskonjunkturen som följt i dess spår leder till en svagare exporttillväxt. Dessutom innebär den svaga produktivitetsutvecklingen att exportföretagen får svårare att vidmakthålla konkurrenskraftiga priser. Den finansiella turbulensen och höga inflationen bidrar också till höga räntor, vilket i sin tur dämpar investeringarna.

Den globala finansiella turbulensen har i vissa fall fått större genomslagskraft i Sverige än i många andra länder. Till exempel har Stockholmsbörsen gått ner mer i år än andra jämförbara börser och bostadsräntorna har stigit relativt kraftigt. Som en följd av detta utvecklas hushållens konsumtion förhållandevis försiktigt.

De reformer som regeringen redan genomfört och aviserar i denna proposition bedöms leda till varaktigt högre BNP och sysselsättning. På kort

³³ I denna prognos har inte det ordinarie NR-utfallet för andra kvartalet 2008 beaktats.

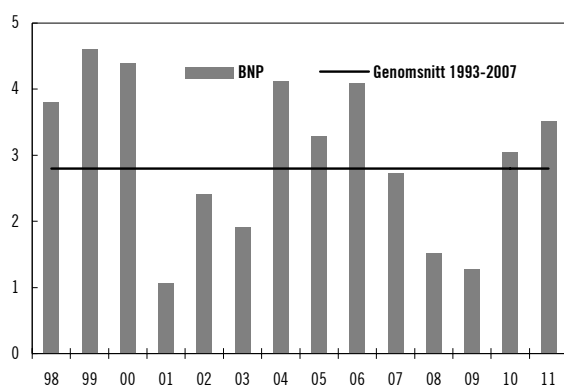
sikt hålls även BNP-tillväxten uppe av de sänkningar av socialavgifterna som föreslås i denna proposition.

Sammantaget bedöms exporten, investeringarna och hushållens konsumtion utvecklas svagt i år och nästa år. Därtill förväntas företagen dra ner sina lager i år efter förra årets stora och delvis ofrivilliga lageruppbyggnad, vilket drar ner tillväxten ytterligare.

I år väntas därmed BNP-tillväxten uppgå till 1,5 procent och nästa år till 1,3 procent (se diagram 5.5). Det är betydligt lägre än det historiska genomsnittet.

Diagram 5.5 BNP

Procentuell volymförändring



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

På längre sikt styrs BNP i högre grad av hur ekonomins utbudssida utvecklas. Utbudssidan bedöms utvecklas starkt framöver och bidrar till att förutsättningarna är goda för en stark tillväxt när efterfrågan väl tar fart. Både 2008 och 2009 bedöms resursutnyttjandet i ekonomin vara lägre än normalt. Ett lågt resursutnyttjande i ekonomin leder till en svagare löne- och prisutveckling. I kombination med en återhämtning i produktivitetstillväxten 2009 bidrar det till ett lägre kostnadstryck de kommande åren.

Om aktiviteten blir lägre i ekonomin och kostnadstrycket sänks ökar möjligheterna att Riksbanken fattar beslut om sänkt reporänta. När den finansiella turbulensen bedarrat och den internationella konjunkturen börjat återhämta sig finns förutsättningar för tillväxten att ta fart 2010 och 2011. Under 2010 och 2011 bedöms BNP öka med 3,1 respektive 3,5 procent, vilket överstiger ökningen i potentiell BNP.

Tabell 5.3 Försörjningsbalans

	Mdkr 2007	Procentuell volymförändring				
		2007	2008	2009	2010	2011
Hushållens konsumtion	1 434	3,0	1,8	2,3	3,2	3,2
Offentlig konsumtion	797	1,1	0,4	0,9	0,0	0,0
Statlig	213	-0,6	-0,9	0,3	-1,5	-1,3
Kommunal	584	1,7	0,9	1,2	0,5	0,4
Investeringar	582	8,0	3,0	-0,8	4,4	7,5
Lagerinvesteringar ¹	24	0,7	-0,5	-0,1	0,2	0,1
Export	1 609	6,0	4,6	3,8	7,3	6,5
Import	1 375	9,6	4,3	4,1	7,4	6,7
BNP	3 071	2,7	1,5	1,3	3,1	3,5
BNP, kalenderkorr.	—	2,9	1,2	1,4	2,8	3,4

¹ Bidrag till BNP-tillväxten, procentenheter.

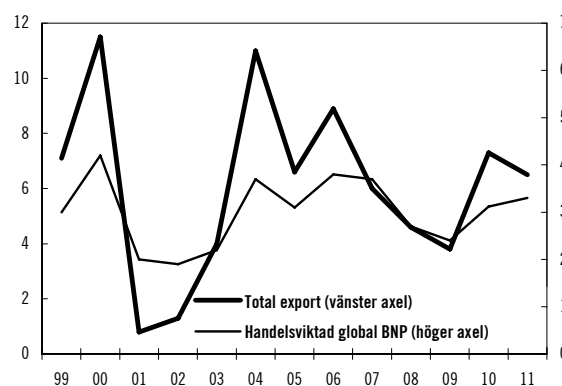
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Exporten dämpas

Varuexporten har utvecklats svagt under 2007 och början av 2008. En viktig förklaring är den internationella konjunkturinbromsningen och att tillväxten dämpats hos viktiga handelspartners. Men försvagningen kan även till viss del förklaras av tillfälliga och branschspecifika orsaker. Förra året hade t.ex. petroleumindustrin ett längre underhållsstopp, vilket ledde till att exporten av petroleumprodukter föll. Dessutom exporterar Sverige förhållandevis mycket trävaror, massa och papper; produkter för vilka efterfrågan minskat relativt mycket.

Diagram 5.6 Handelsviktad global BNP och svensk export

Årlig procentuell förändring



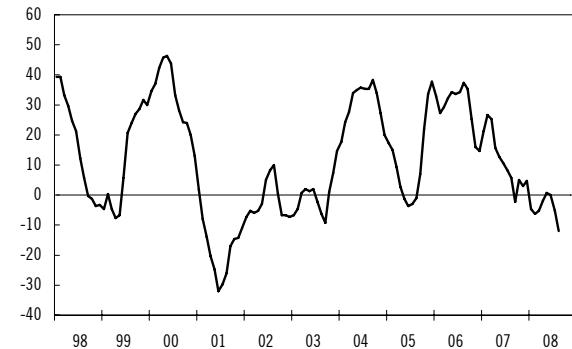
Källor: Nationella källor, Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Även tjänsteexporten har tappat fart i år, vilket bl.a. hänger samman med att s.k. merchanting³⁴ har utvecklats svagt.

I år och nästa år innebär den försämrade omvärldskonjunkturen att efterfrågan på svenska exportprodukter mattas och att exportutvecklingen blir dämpad (se diagram 5.6). Ett tecken på detta är den nedgång i exportorderingen som noterats i Konjunkturinstitutets (KI:s) barometer de senaste månaderna (se diagram 5.7).

Diagram 5.7 Exportordergång, tillverkningsindustri

Säsongrensade netttotal

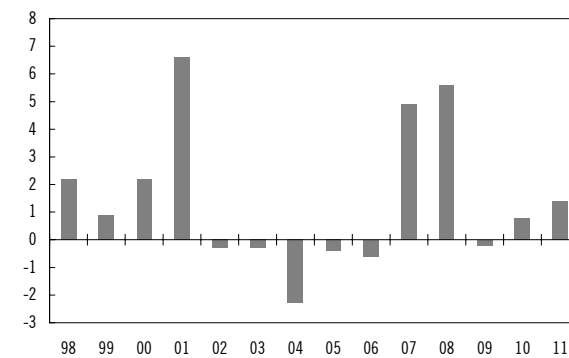


Anm.: 3-månaders glidande medelvärde.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Svensk export har under en längre period gynnats av en hög produktivitetstillväxt och en dämpad löneutveckling, vilket hållit nere kostnaderna per producerad enhet, de s.k. relativa enhetsarbetskostnaderna. Produktivitetstillväxten har dock varit mycket svag 2007 och första halvåret 2008. Enhetsarbetskostnaden har stigit relativt kraftigt under 2007 och 2008 (se diagram 5.8) och till följd av detta har svenska exportföretag fått svårare att konkurrera. Även den låga dollarkursen bidrar till att företagen uppfattar konkurrenssituationen som besvärlig.

Diagram 5.8 Näringslivets enhetsarbetskostnad

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under 2010 och 2011 förväntas produktivitetstillväxten återhämta sig, vilket tillsammans med en dämpad löneutveckling bidrar till en viss förbättring av konkurrensläget. Även sänkningarna av socialavgifterna som regeringen föreslår i denna proposition bidrar till en mer gynnsam kostnadsutveckling 2009. I kombination med en återhämtning i den internationella konjunkturen bidrar detta till att exporten börjar öka snabbare under loppet av 2010.

Investeringstillväxten har passerat toppen

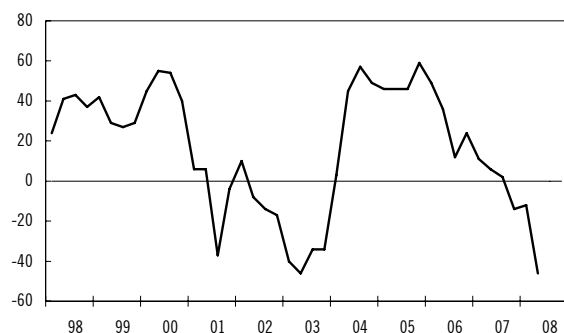
Efter fem år med stark och bred investeringsuppgång bromsar investeringstillväxten in. Ett skäl till det är att företagen inte längre har kapacitetsbrist i samma utsträckning som tidigare. De stora investeringarna har inneburit att produktionskapaciteten har ökat mycket de senaste åren. Dessutom sjunker kapacitetsutnyttjandet när efterfrågan dämpas. Ett annat skäl är att den finansiella oron har gjort det svårare och dyrare att låna. Investeringarna minskar då företagen skjuter vissa investeringar på framtiden.

När det gäller bostadsinvesteringarna blir indikationerna allt tydligare på att läget försämrats inom byggsektorn. En dämpad efterfrågan på bostäder har lett till att fler lägenheter blir osålda och att bostadspriserna inte ökar i samma takt. Trots att byggsektorns förutsättningar således försämrats är byggkonjunkturen fortfarande stark, enligt KI:s barometer. Däremot är förväntningarna om utvecklingen på byggmarknaden på ett års sikt dystra och indikerar att byggaktiviteten kommer att avta (se diagram 5.9).

³⁴ Med merchanting menas den handelsmarginal som uppstår när svenska moderbolag sköter fakturering av försäljning från utländska dotterbolag till ett tredje land.

Diagram 5.9 Utsiktarna på ett års sikt i byggindustrin

Säsongrensade nettotal

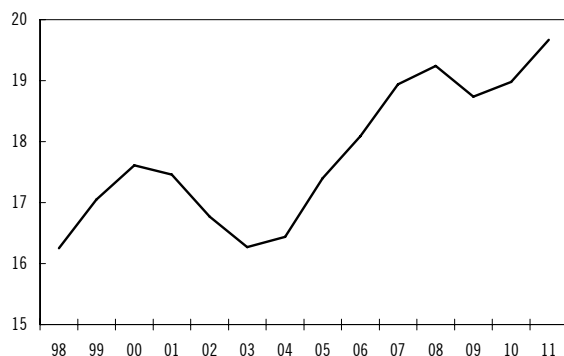


Anm.: Nettotalen definieras som skillnaden mellan andelen företag som uppgett att utsiktarna förväntas förbättras respektive försämras.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Under loppet av 2010 förväntas investeringarna åter öka i god takt till följd av en stigande efterfrågan, lägre räntor och en viss återhämtning på bostadsmarknaden (se diagram 5.10).

Diagram 5.10 Totala fasta bruttoinvesteringar

Procent av BNP i löpande priser



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Även lagerinvesteringarna bromsar in efter förra årets kraftiga uppgång. Under 2008 och 2009 bedöms industriföretagen anpassa både produktion och lager till den svagare efterfrågeutvecklingen, vilket innebär att lagerinvesteringarna väntas minska.

Försiktiga konsumenter

Flera faktorer har bidragit till att de svenska hushållens konsumtion dämpats. Börsen har fallit och inflationen är hög. Dessutom väntas sysselsättningen stagnera efter flera års uppgång.

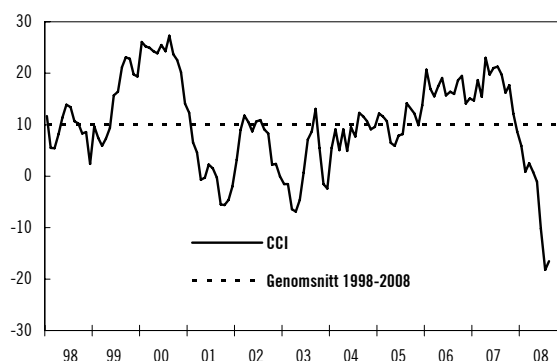
Den ökade osäkerheten på bostadsmarknaden dämpar hushållens konsumtion ytterligare. De relativt kraftigt stigande bostadsräntorna (se fördjupningsruta "Hushållens räntekostnader har ökat") bidrar till att hushållen blivit mer

osäkra om prisutvecklingen på bostäder. Den senaste tiden har priserna på bostäder inte ökat lika kraftigt som under de senaste åren. I prognosen antas bostadspriserna vara i princip oförändrade framöver.

Att pessimismen ökar hos de svenska hushållen avspeglas bl.a. i de mätningar av stämningläget bland hushållen som KI gör (se diagram 5.11). I prognosen antas hushållens pessimistiska förväntningar om framtiden inte fullt ut slå igenom i lägre konsumtion.

Diagram 5.11 Konfidensindikator, hushåll (CCI)

Netttotal

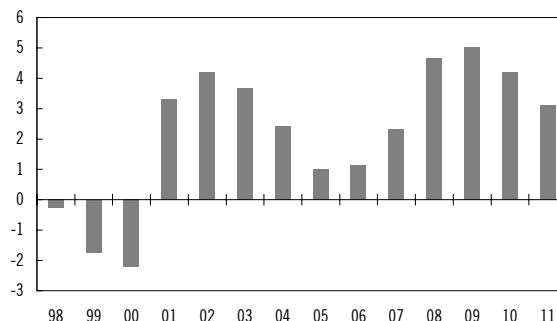


Anm.: CCI beräknas som genomsnittet av nettotalen för fyra frågor om den egna och svenska ekonomin i dagsläget och på 12 månaders sikt samt om det är förmånligt att köpa kapitalvaror.
Källa: Konjunkturinstitutet.

De skattesänkningar som aviserats i denna proposition leder till att hushållens disponibla inkomst ökar mer än vad den annars hade gjort. Ökningen av hushållens disponibla inkomster i kombination med den dämpade konsumtionsutvecklingen leder till att sparkvoten stiger 2008 och 2009 (se diagram 5.12).

Diagram 5.12 Sparkvot

Andel av hushållens disponibla inkomster



Anm.: Exklusive avtalspensioner och PPM-medel.
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Under 2010 och 2011, när den finansiella oron bedarrat och inflationen dämpats, väntas hushåll-

len öka sin konsumtion kraftigt. År 2011 tillkommer dessutom effekterna av ett allt starkare arbetsmarknadsläge. Flera år med högt sparande väntas ge hushållens konsumtion ytterligare skjuts.

Men det finns en risk för att konsumtionen blir lägre. Hushållens dämpade förväntningar och osäkerheten kring utvecklingen på bostadsmarknaden kan hålla tillbaka konsumtionen mer än vad som antagits i prognosen för de kommande åren (se avsnitt 5.4.2 "Alternativscenario med svagare inhemsk efterfrågan").

Även övrig inhemsk efterfrågan dämpas

Den kommunala konsumtionstillväxten beräknas bli något svagare 2008 och 2009 än 2007. Delvis beror detta på att behoven inom bland annat äldreomsorgen väntas bli något lägre under dessa år. Dessutom har kostnaderna vuxit snabbare än vad som varit motiverat av den underliggande demografiska utvecklingen. Detta indikerar att det finns ett visst utrymme för effektiviseringar i kommunerna.

En relativt låg pris- och löneuppräkning av anslagen till de statliga myndigheternas förvaltningskostnader väntas bidra till att den statliga konsumtionen fortsätter att minska 2008 medan den 2009 antas växa något till följd av vissa av de förslag som läggs fram i denna proposition.

Även importen väntas utvecklas svagare 2008 och 2009 som en följd av den återhållsamma exportutvecklingen och nedväxlingen i hushållens konsumtion och investeringarna. I takt med att övrig efterfrågan tar fart under 2010 och 2011 bedöms importen öka i god takt.

5.2.2 Produktion, produktivitet och arbetade timmar

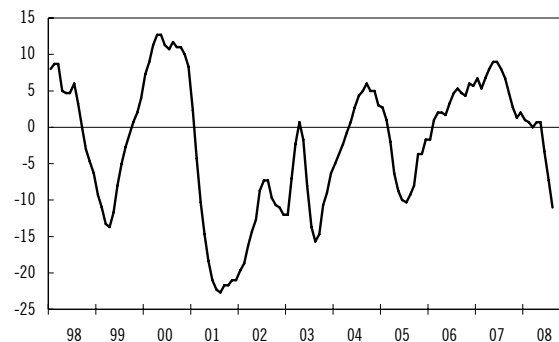
Svag produktionstillväxt i industrin

Som en följd av att efterfrågan utvecklas svagare och att industrin väntas anpassa sina lager till lägre nivåer, väntas produktionstillväxten i industrin under 2008 och 2009 bli fortsatt återhållsam (se tabell 5.4). Ett tecken på detta är att KI:s barometer över stämmningsläget i näringslivet har dämpats. Barometern visar en dämpad ordergång både från exportmarknaden och hemmamarknaden. Industrins konfidensindikator har

fallit successivt sedan sommaren 2007 (se diagram 5.13), vilket speglar ett sammantaget dystrare läge när det gäller orderstock, lager och förväntad produktionsvolym.

Diagram 5.13 Konfidensindikator, tillverkningsindustri

Säsongrensade netttotal



Anm.: Tre månaders glidande medelvärde.
Källa: Konjunkturinstitutet.

Tjänsteproduktionen dämpas

Den svagare exportefterfrågan började under 2007 successivt att sprida sig via industrin till tjänstesektorn. Under första halvåret 2008 har tjänsteproduktionen varit fortsatt dämpad och den svagare efterfrågeutvecklingen minskar behovet av att öka produktionen i sektorn. Även KI:s barometer över stämmningsläget i de privata tjänstenäringarna tyder på att produktionen dämpas ytterligare framöver. Först i takt med att efterfrågeläget gradvis förbättras 2009 förutses en försiktig återhämtning av produktionen inom tjänstesektorn.

Tabell 5.4 Näringslivets produktion

	Mdkr 2007	Procentuell volymförändring				
		2007	2008	2009	2010	2011
Varuproducenter	814	3,0	1,6	0,7	—	—
Industri	558	2,7	1,1	1,5	—	—
Bygg	136	5,7	4,0	-1,3	—	—
Tjänsteproducenter	1 301	4,0	2,0	1,8	—	—
Näringslivet totalt	2 115	3,6	1,9	1,4	3,8	4,3

Anm.: Med produktion avses förädlingsvärde till baspris, dvs. bruttoproduktion minus insatsförbrukning.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

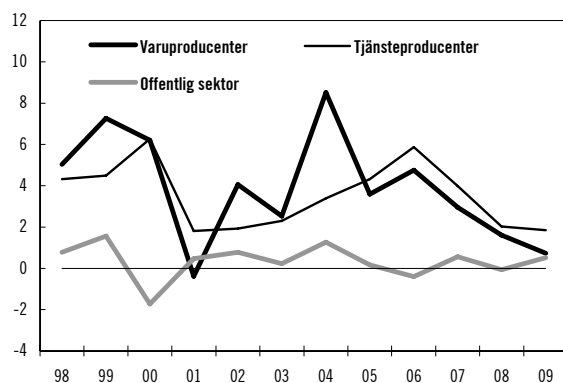
Offentlig produktion något högre 2009

Den offentliga produktionen har under senare år utvecklats svagt. Den låga offentliga produk-

tionstillväxten väntas hålla i sig under hela prognosperioden, även om den väntas tillta något 2009. Den offentliga produktionens utveckling (se diagram 5.14) bestäms i hög grad av den offentliga konsumtionens utveckling. De skillnader som ändå föreligger beror främst på variationer i hur stor andel av de offentligt finansierade tjänsterna som produceras i näringslivet. Denna andel har, i synnerhet i kommunsektorn, trendmässigt ökat sedan 1990-talets första hälft och väntas även fortsätta öka under prognosperioden.

Diagram 5.14 Produktion

Procentuell volymförändring



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

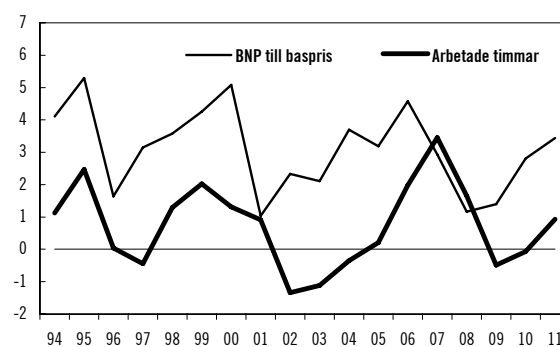
Antalet arbetade timmar ökade kraftigt trots inbromsande konjunktur

Efterfrågan på arbetskraft har fortsatt att utvecklas starkt och antalet arbetade timmar har ökat under det första halvåret 2008, trots den allt tydligare konjunkturavmattningen.

Under andra halvåret 2008 väntas antalet arbetade timmar börja minska när den vikande produktionen medför en dämpad efterfrågan på arbetskraft. Mätt som årsgenomsnitt ökar dock timmarna 2008 (se tabell 5.5). Timmarna fortsätter att minska 2009 när den lägre efterfrågan på arbetskraft slår igenom i ett gradvis minskat antal sysselsatta. Mot slutet av 2010 och under 2011 ökar antalet arbetade timmar gradvis, då BNP-tillväxten stiger och en ökad arbetskraftsinsats krävs för att ytterligare öka produktionen (se diagram 5.15).

Diagram 5.15 BNP och arbetade timmar

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerade data.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Tabell 5.5 Arbetsproduktivitet och arbetade timmar

Procentuell förändring

	2007	2008	2009	2010	2011
Produktivitet¹					
Hela ekonomin	-0,2	-0,7	2,1	2,7	2,3
Näringslivet	-0,4	-1,3	3,1	3,2	2,7
Offentliga myndigheter	-0,9	0,1	-0,9	0,1	0,1
Antal arbetade timmar					
Hela ekonomin	3,2	2,2	-0,8	0,4	1,2
Näringslivet	4,0	3,2	-1,7	0,6	1,6
Offentliga myndigheter	1,5	-0,1	1,5	0,1	0,0

Anm.: Siffrorna avser icke kalenderkorrigerade data.

¹ Arbetsproduktivitet mäts som förädlingsvärde till baspris per arbetad timme.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Ovanligt utdraget produktivetsfall under 2007 och 2008

Sedan början av 2007 fram till och med första halvåret 2008 har produktivetsnivån i näringslivet sjunkit med närmare 2,2 procent. Det är den mest långvariga och djupa svacka i produktivitetstillväxten som den svenska ekonomin upplevt under efterkrigstiden.

En förklaring är att efterfrågan utvecklats svagare än väntat, vilket inneburit att företagen inte hunnit anpassa personalstyrkan. Vidare har sjukfrånvaron minskat oväntat mycket. Detta bedöms också ha bidragit till att personalstyrkan blivit för stor i förhållande till produktionsplanerna.

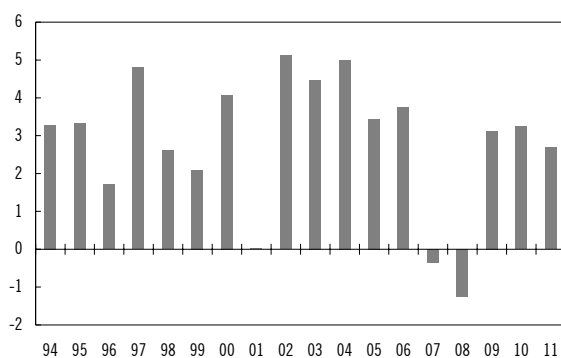
En annan förklaring är att sysselsättningen har ökat snabbt under 2007 och första halvåret 2008. En ökande sysselsättningsgrad bidrar till en svagare produktivetsutveckling. Flera faktorer

ligger bakom detta samband, bl.a. en lägre kapitalintensitet³⁵, en förändrad sammansättning av arbetskraften samt rekryterings- och utbildningskostnader. Flera av dessa faktorer brukar bidra till att produktiviteten bromsar in. Att den senaste tidens inbromsning varit särskilt kraftig beror sannolikt på att alla ovan nämnda faktorer samverkat i en ovanligt hög grad.

Som redovisas i fördjupningsrutan ”Förklaringar till produktivitetens inbromsning” bedöms inbromsningen i produktivitetstillväxten vara övergående. Därmed väntas produktiviteten stiga när efterfrågan börjar ta fart under 2009.³⁶ I takt med att efterfrågan tilltar 2010 stiger produktiviteten snabbare än den trendmässiga produktiviteten (se diagram 5.16). Den osedvanligt kraftiga inbromsningen som skett bedöms dock till viss del också utgöras av en permanent justering av produktivetsnivån.

Diagram 5.16 Arbetsproduktivitet i näringslivet

Årlig procentuell förändring



Anm.: Icke kalenderkorrigerade data.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

³⁵ Mängden kapital i ekonomin per enhet arbetskraftsinsats.

³⁶ I avsnitt 5.4 analyseras hur en snabbare och kraftigare produktivitetens återhämtning påverkar den ekonomiska utvecklingen.

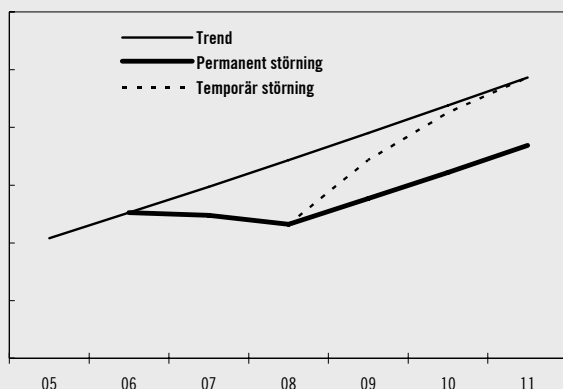
Förklaringar till produktivetsinbromsningen

Produktiviteten har utvecklats svagt de senaste sex kvartalen. I genomsnitt har produktiviteten fallit med 0,6 procent i årstakt. Detta kan jämföras med perioden 2002 till 2006 då produktiviteten i genomsnitt ökade med 3,2 procent per år.

På lång sikt utgör produktiviteten den viktigaste drivkraften för ekonomisk tillväxt. På kort sikt är den central för hur resursutnyttjandet, arbetsmarknaden och inflationen utvecklas. Genom att förstå orsakerna bakom den låga produktivitetstillväxten 2007 och 2008 ökar också möjligheterna att bedöma hur produktiviteten kommer att utvecklas framöver.

Anta att produktivetsnivån initialt utvecklas i linje med en långsiktig trend (se diagram 5.17). Om produktiviteten dämpas till följd av en *permanent* produktivetsstörning kommer nivån att bli varaktigt lägre. Ett exempel på en sådan störning kan vara att individer med låg produktivitet varaktigt utgör en större andel av arbetskraften. Om inbromsningen istället orsakas av en *temporär* störning, till exempel av en oväntad efterfrågedämpning, kommer den långsiktiga produktivetsnivån inte att påverkas. I det senare fallet kommer en period med låg tillväxt i produktiviteten följas av en period med hög tillväxt, när produktiviteten successivt återgår till den ursprungliga trenden.

Diagram 5.17 Olika störningars effekt på produktivetsnivån



I denna fördjupningsruta analyseras om inbromsningen i produktiviteten under 2007 och 2008 orsakats av temporära eller permanenta störningar. Resultaten tyder på att både temporära och permanenta störningar drivit utvecklingen. Analysen pekar även ut tre specifika

faktorer som tycks förklara en stor del av inbromsningen. Dessa utgörs av två temporära störningar; en oväntat svag efterfrågeutveckling och en starkt ökande medelarbetstid. Den tredje faktorn utgörs av en kraftig ökning i sysselsättningsgraden 2007 och 2008. Denna bedöms ha lett till en varaktigt något lägre produktivetsnivå.

Utifrån denna analys bedöms den faktiska produktiviteten i dagsläget understiga den potentiella produktivetsnivån. Detta innebär också att den observerade produktivitetstillväxten förväntas bli något starkare än den potentiella de kommande åren, när effekten av de temporära störningarna klingar av. Den av temporära skäl nedtryckta produktiviteten är huvudförklaringen till att resursutnyttjandet är lågt framöver. Detta bidrar i sin tur till en dämpning av löne- och inflationstrycket. Resultaten i denna fördjupningsruta tyder inte på att den potentiella produktivitetstillväxten kommer påverkas särskilt mycket framöver.

Inbromsningen är annorlunda jämfört med tidigare perioder

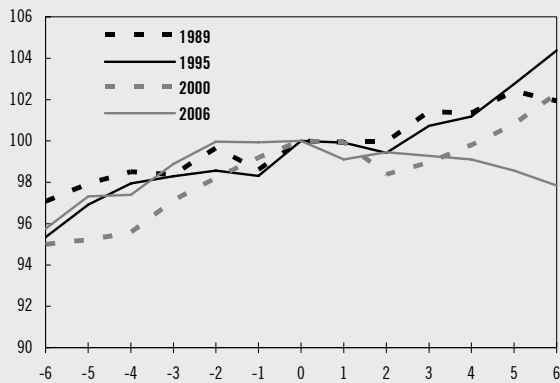
Produktivetsutvecklingen sedan slutet av 2006 avviker på flera sätt från utvecklingen kring tidigare konjunkturtoppar.³⁷

I diagram 5.18 visas produktiviteten i näringslivet sex kvartal innan och sex kvartal efter dessa konjunkturtoppar. Tillväxten mattades gradvis kring 1995 och 2000 för att sedan åter ta fart relativt snabbt. Efter 1989 blev den svagare produktivitetstillväxten inte heller långvarig. Den senaste inbromsningen efter 2006 är däremot ovanligt utdragen.

³⁷ Konjunkturtopparna har daterats till det fjärde kvartalet 1989, fjärde kvartalet 1995, tredje kvartalet 2000 och fjärde kvartalet 2006 och representerar en sammanjämkad bild av Finansdepartementets bedömning, som i huvudsak görs avseende helår, och beräkningar från Konjunkturinstitutet. Den fortsatta analysen i denna fördjupningsruta görs utifrån data avseende hela ekonomin, eftersom delar av arbetsmarknadsstatistiken inte finns tillgänglig sektorsindelad.

Diagram 5.18 Arbetsproduktiviteten i näringslivet

Indexerad nivå



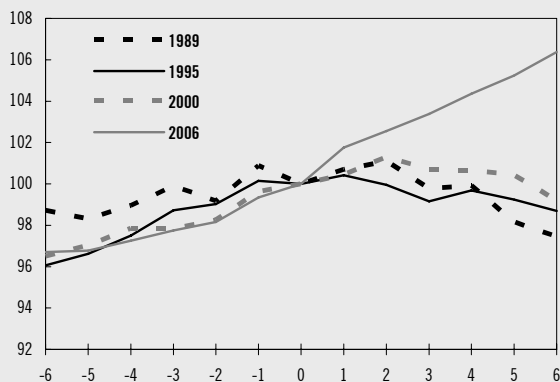
Källa: Statistiska centralbyrån.

En uppdelning av arbetsproduktiviteten i dess komponenter visar också på skillnader. Efter 2006 har produktionstillväxten i näringslivet varit positiv, till skillnad från kortare perioder av negativ tillväxt efter 1995 och 2000.

Skillnaden jämfört med tidigare inbromsningar är också tydlig om man tittar på utvecklingen av antalet arbetade timmar (se diagram 5.19). Efter tidigare konjunkturtoppar ser man tydligt en gradvis avmattning. Efter 2006 års konjunkturtopp har antalet arbetade timmar fortsatt att öka markant.

Diagram 5.19 Arbetade timmar i näringslivet

Indexerad nivå



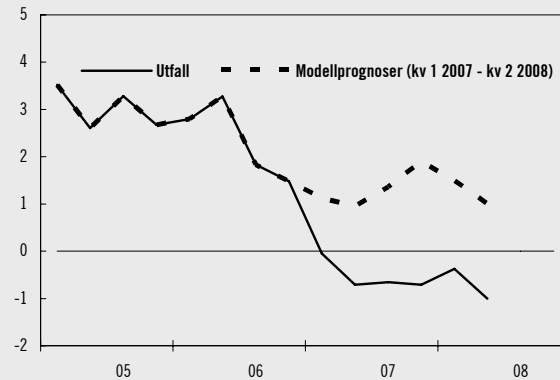
Källa: Statistiska centralbyrån.

Ett annat sätt att illustrera att den nuvarande avmattningen i produktiviteten avviker från tidigare perioder är att utgå från en standardmässig prognosmodell. Här används en tidsseriemodell för att generera prognoser på tillväxten i arbetsproduktiviteten i hela ekonomin efter de senaste konjunkturtopparna. Prognoserna betingas på den faktiska BNP-utvecklingen och befolkningstillväxten efter respektive konjunkturtopp. Modellen, som fångar produktivitetsutveck-

lingen relativt väl efter både 1996 och 2000, lyckas inte prognostisera den snabba dämpningen den senaste perioden (se diagram 5.20).³⁸

Diagram 5.20 Produktivetsprognoser från kvartal 1 2007 och utfall

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Slutsatsen är att produktivetsinbromsningen 2007 och 2008 har varit osedvanligt långvarig och kraftig. Den har till skillnad mot vad som brukar vara normalt också sammanfallit med en period av ökad produktion och en kraftig ökning i antalet arbetade timmar.

Modellbaserad uppdelning av produktivitetstillväxten

Med hjälp av en enkel strukturell modell uppskattas hur produktiviteten påverkats av temporära respektive permanenta störningar. Den modell som används här är en så kallad Strukturell Vektor AutoRegressiv modell (SVAR-modell), där arbetsproduktiviteten i hela ekonomin och arbetslösheten ingår. Den faktiska produktiviteten delas upp i en permanent och en temporär del genom att identifiera olika störningar. I diagram 5.21 visas den med SVAR-modellen skattade permanenta respektive temporära produktivitetstillväxten. Summan av dessa två komponenter utgör den årliga procentuella förändringen i faktisk arbetsproduktiviteten.³⁹ Jämfört med tidigare år

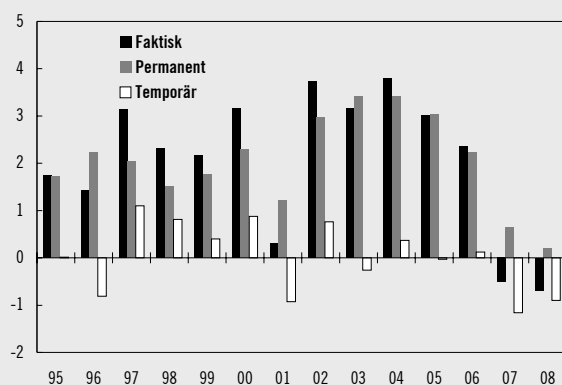
³⁸ Modellen är en så kallad Bayesiansk Vektor AutoRegressiv modell (BVAR). Konjunkturdateringarna är inte exakt desamma som i föregående avsnitt, eftersom analysen här rör hela ekonomin.

³⁹ Modellresultaten för 2008 baseras enbart på data för kvartal 1 och 2.

utvecklas både de permanenta och de temporära komponenterna svagt 2007 och 2008.

Diagram 5.21 Faktisk, permanent och temporär produktivitet

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Om man utgår från den historiska genomsnittliga trendtillväxten i produktiviteten på ca 1,8 procent och det preliminära utfallet på arbetsproduktiviteten 2007 på -0,5 procent, så tyder resultaten på att 1,2 procentenheter av hela störningen (dvs. avvikelser från trend) 2007 kan ses som permanent. Resterande 1,2 procentenheter utgörs av en temporär störning (se tabell 5.6). Motsvarande resultat för 2008 är 0,8 respektive 0,5 procentenheter. Resultatet tyder således på att drygt hälften av inbromsningen i produktiviteten 2007–2008 kan förklaras av permanenta störningar.

I syfte att förstå de ekonomiska orsakerna bakom produktivitetens utvecklingen den senaste tiden analyseras nedan några mekanismer bakom inbromsningen. Dessa mekanismer kan grovt sett tolkas som temporära respektive permanenta produktivetsstörningar.

Tabell 5.6 Produktivitetseffekter enligt SVAR-modell

	Total effekt	Temporär effekt	Permanent effekt
2007	-2,3	-1,2	-1,2
2008	-1,2	-0,5	-0,8
2007-2008	-3,6	-1,6	-1,9

Temporära faktorer bakom produktivetsinbromsningen 2007–2008

De temporära förklaringarna till produktivetsinbromsningen relaterar i hög grad till överrask-

ningar för företagen. Framför allt tycks det som den oväntat svaga efterfrågeutvecklingen och den stigande medelarbetsstunden påverkat produktiviteten.

I 2007 års ekonomiska vårproposition väntades BNP-tillväxten uppgå till 3,7 procent 2007, samtidigt som tillväxten första halvåret 2008 väntades uppgå till 2,5 procent. Nu tyder istället preliminära utfall och prognoser på att tillväxten uppgår till 2,7 procent 2007 och 1,6 procent första halvåret 2008. Statistisk analys visar att produktiviteten i hela ekonomin i genomsnitt faller med ca 0,4 procent när BNP faller med 1 procent. Denna effekt beror till viss del på s.k. *labour hoarding*, dvs. att företagen inte direkt anpassar anställningsplaner och personalstyrka vid de första tecknen på avmattning. Enligt analysen skulle den oväntat låga efterfrågan kunna förklara ca 0,8 procentenheter av den lägre tillväxten i produktiviteten 2007 och 2008.

Den minskade frånvaron under perioden, orsakad främst av kortare och färre perioder av sjukfrånvaro, resulterade i en ökad medelarbets-tid. Den oväntat lägre sjukfrånvaron ses i huvudsak som en permanent höjning av medel-arbetstidsnivån. Då företagen förfogat över fler arbetade timmar än planerat (givet efterfrågan) har produktivetsnivån tryckts ned temporärt. Om medelarbetsstunden antas vara konstant mellan 2006 och 2007 respektive mellan 2007 och 2008 kan en negativ effekt på produktiviteten från den högre medelarbetsstunden uppskattas till totalt 1,8 procentenheter 2007 och 2008.⁴⁰ Detta skall tolkas som en övre gräns för effekten på produktivetsnivån, då en betydande del av förändringen i medelarbetsstunden sannolikt inte var oförväntad.

Permanent faktorer bakom produktivetsinbromsningen 2007–2008

Som illustreras i diagram 2 har den pågående produktivetsinbromsningen skett samtidigt som arbetade timmar och därmed sysselsättningsgraden ökat starkt. Internationella studier visar att en högre sysselsättningsgrad tenderar

⁴⁰ Antagandet om konstant medelarbets-tid innebär att andelen frånvarande av totalt sysselsatta är oförändrad. Vidare impliceras oförändrad arbetstid för personer i arbete.

att medföra en lägre produktivetsnivå.⁴¹ En högre sysselsättningsgrad kan förväntas dämpa produktiviteten på flera olika sätt. Dels tenderar kapitalintensiteten (kapitalstock i förhållande till antalet anställda) att bli lägre. En permanent negativ effekt på produktiviteten kan också uppstå om grupper med en i genomsnitt lägre produktivitet utgör en allt större andel av den totala sysselsättningen. Dessutom, när nyrekryteringarna är många, uppstår sannolikt betydande negativa produktivitetseffekter som dock är av mer temporär natur. Modellskattningar på svenska data tyder på att produktivetsnivån kan sänkas med upp till 0,7 procentenheter om sysselsättningsgraden ökar med en procentenhet.⁴² Sysselsättningsgraden ökade med totalt ca 1,8 procentenheter 2007 och första halvåret 2008, vilket således skulle förklara ca 1,3 procentenheter av dämpningen i produktivitetstillväxten under dessa år.⁴³ Även om en sådan beräkning ska tolkas som en övre gräns för den permanenta produktivitetseffekten, stämmer den förhållandevis väl överrens med de beräkningar som presenteras i tabell 5.6.

Slutsatser

Analyserna i denna ruta visar att både temporära och permanenta störningar bidrog till den svaga produktivitetstillväxten 2007 och 2008.⁴⁴

En viktig förklaring är att den faktiska produktivetsnivån under 2006 var högre än den potentiella, dvs. det s.k. produktivitetsgapet var positivt (se diagram 5.22). Det positiva produktivitetsgapet innebar att maskiner och arbets-

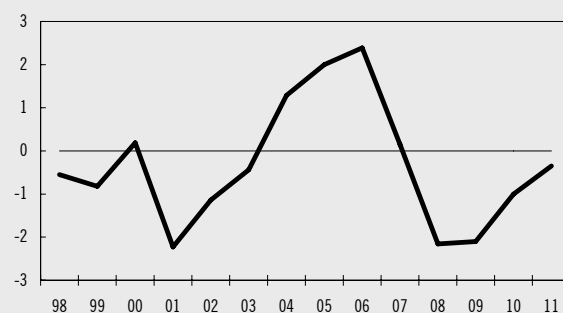
kraften utnyttjades mer än vad som är långsiktigt hållbart. Detta medförde att företagen hade ett uppdämt behov av att anställa och investera i nya maskiner.

Den kraftiga sysselsättningsökningen under 2007 och 2008 i kombination med oväntat låg frånvaro och oväntat svag efterfrågan har bidragit till en negativ produktivitetstillväxten. Som framgår av ovanstående analys bidrog den starka sysselsättningsutvecklingen till att den potentiella produktiviteten dämpades. Den oväntat låga frånvaron i kombination med den oväntat svaga efterfrågan bidrog till ett mindre effektivt utnyttjande av maskiner och arbetskraft. Därmed har den faktiska produktiviteten utvecklats svagare än den potentiella. I dagsläget bedöms därför produktivitetsgapet vara negativt.

Den senaste tidens produktivitetstillväxten väntas dock inte påverka den potentiella produktivitetstillväxten framöver. Det beror på att den potentiella produktivitetstillväxten bedöms ha varit tillfälligt låg 2007–2008, till följd av bl.a. den mycket kraftiga sysselsättningsökningen. Framöver bedöms inte sysselsättningen öka lika snabbt, vilket medför att den potentiella produktiviteten väntas öka mer i linje med den historiska trenden. I takt med att efterfrågan tar fart kommer företagen producera mer varor och tjänster med befintlig personalstyrka och maskinpark. Detta medför att den faktiska produktiviteten bedöms utvecklas väl och växa snabbare än potentiell produktivitet 2009–2011, vilket bidrar till att produktivitetsgapet minskar framöver.

Diagram 5.22 Produktivitetsgap

Procent



Anm.: Produktivitetsgapet mäts som skillnaden mellan faktisk produktivitet och potentiell produktivitet, i procent av potentiell produktivitet.

⁴¹ Se t.ex. Dew-Becker & Gordon (2008), "The role of labor market changes in the slowdown of european productivity growth" –Working paper 13840, National Bureau of Economic Research.

⁴² Skattningen bör tolkas försiktigt, eftersom resultaten i hög grad är beroende av vilken tidsperiod som studeras. Denna skattning för Sverige baseras på kvartalsdata från mitten av 1990-talet och framåt.

⁴³ I skattningen av sysselsättningseffekten inkluderades även olika mått på konjunkturen (arbetsmarknadsgap och BNP-gap) för att kontrollera för effekten av efterfrågefallet.

⁴⁴ Se också fördjupningsruta i budgetpropositionen för 2008. Utöver de förklaringsfaktorer som tas upp här diskuterades där eventuella effekter av mätproblem i statistiken och branschammansättningens effekter på produktivitetstillväxten. I en fördjupningsruta av Konjunkturinstitutet "Konjunkturläget augusti 2008" diskuteras bl.a. produktionsrelaterade utbudsproblem och produktivitetstillväxten.

5.3 Arbetsmarknad, resurs- utnyttjande, löner och inflation

Arbetsmarknaden har fortsatt att utvecklas starkt, trots en avtagande BNP-tillväxt sedan mitten av 2007. Sysselsättningen och antalet arbetade timmar har ökat samtidigt som arbetslösheten har sjunkit. En fortsatt svag konjunktur under återstoden av 2008 och under 2009 väntas dock medföra att efterfrågan på arbetskraft dämpas. Därmed sjunker sysselsättningen och arbetslösheten stiger. Först 2011 bedöms sysselsättningen öka igen, efter det att BNP-tillväxten tagit fart 2010 (se tabell 5.7).

En längre tid av stark utveckling på arbetsmarknaden har lett fram till att företagen upplever svårigheter att rekrytera. Bristen på arbetskraft har dock börjat avta. I dagsläget bedöms resursutnyttjandet på arbetsmarknaden vara relativt högt, men det faller i takt med den förväntade avmattningen.

Löneökningstakten under 2007 var oväntat låg, men växade upp under slutet av året. Löneökningarna har hittills varit fortsatt höga under 2008, jämfört med de senaste årens utveckling. Sammantaget väntas en hög löneökningstakt för helåret. Detta beror både på den i dagsläget fortfarande starka arbetsmarknaden och de relativt höga avtalsnivåerna i de centrala avtalen. År 2009 väntas löneökningstakten dämpas något, då resursutnyttjandet på arbetsmarknaden blir mindre ansträngt. Avtalsförhandlingarna 2010 sker i ett läge då resursutnyttjandet väntas vara lågt. Därmed väntas lönerna öka långsammare 2010. Först 2011 stiger löneökningstakten igen i samband med att efterfrågan på arbetskraft ökar.

Inflationen har stigit snabbt sedan slutet av 2007, vilket till stor del beror på stigande priser på livsmedel och energi samt ökade räntekostnader. Inflationen väntas ligga kvar på höga nivåer under återstoden av 2008 och inledningen av 2009, men faller därefter markant då det svaga efterfrågeläget även påverkar priserna. Dessutom väntas priserna på importerad energi dra ner inflationen. Ett dämpat inflationstryck i kombination med det fallande resursutnyttjandet bedöms leda till att Riksbanken successivt sänker reporäntan under 2009 och början av 2010. Därefter väntas gradvisa höjningar av reporäntan, då resursutnyttjandet återigen börjar stiga.

Tabell 5.7 Nyckeltal för arbetsmarknad, löner och inflation

Årlig procentuell förändring om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
BNP ¹	2,7	1,5	1,3	3,1	3,5
Produktivitet ²	-0,2	-0,7	2,1	2,7	2,3
Arbetade timmar	3,2	2,2	-0,8	0,4	1,2
Medelarbetstid	0,7	1,0	-0,8	0,7	0,3
Sysselsatta, 16-64 år	2,4	1,2	0,0	-0,2	0,9
Arbetskraft, 16-64 år ³	1,4	1,0	0,4	0,0	0,3
Arbetslöshet, 16-64 år ^{3,4}	6,2	6,0	6,4	6,6	6,0
Programdeltagare ^{4,5}	1,9	1,7	1,9	1,9	1,9
Timlön ⁶	3,3	4,3	4,1	3,5	3,8
KPI ⁷	2,2	3,8	2,4	1,3	2,7
KPIX ^{7,8}	1,2	2,8	2,1	1,3	1,7
KPIF ^{7,8}	1,5	3,0	2,5	1,7	2,0

Anm.: Siffrorna avser icke kalenderkorrigerade data. En utförligare tabell finns i tabellsamlingen i bilaga 2.

¹ BNP till marknadspris, fasta priser.

² Arbetsproduktivitet mäts som BNP till baspris per arbetad timme.

³ Inkluderar heltidsstuderande arbetssökande (enligt ILO-definitionen). Officiell arbetsmarknadsstatistik avser åldersgruppen 15-74 år, men analysen i denna prognos utgår från 16-64 år. Arbetslöshetssiffror för gruppen 15-74 år återfinns i tabellsamlingen i bilaga 2.

⁴ I procent av arbetskraften.

⁵ Personer i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska program.

⁶ Mätt enligt Konjunkturlönestatistiken.

⁷ Årsgenomsnitt.

⁸ Ett av Riksbankens mätt på underliggande inflation.

Källor: Statistiska centralbyrån, Arbetsförmedlingen, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

5.3.1 Arbetsmarknad

Sysselsättningen minskar gradvis under 2009 och 2010

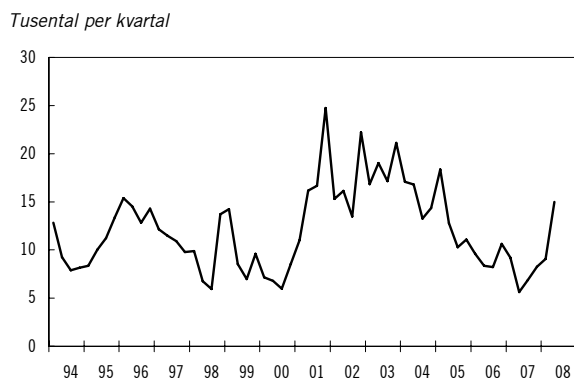
Den dämpade BNP-tillväxten under slutet av 2007 och början av 2008 har resulterat i att efterfrågan på arbetskraft växer långsammare. Den avtagande arbetskraftsefterfrågan speglas sedan en tid i flertalet indikatorer. Bland annat har antalet nyanmälda lediga platser hos Arbetsförmedlingen minskat under 2008 (se diagram 5.23). Historiskt sett har sysselsättningen samvarierat väl med nyanmälda lediga platser med en eftersläpning på drygt två kvartal. Det talar för att sysselsättningen börjar falla mot slutet av 2008.

Även anställningsplanerna i Konjunkturinstitutets (KI:s) företagsbarometer och Statistiska centralbyråns (SCB:s) statistik över lediga jobb indikerar en minskande sysselsättning framöver.

Diagram 5.23 Anställningsplaner och lediga platser

Anm.: I serien nyanmälda lediga platser är säljyrken bortrensade, på grund av att statistiken för den yrkeskategorin varit behäftad med dubbelräkning.
Källor: Konjunkturinstitutet och Arbetsförmedlingen.

Den allt svagare konjunkturen väntas också leda till att antalet arbetade timmar börjar minska mot slutet av 2008 (se avsnitt 5.2). I vissa branscher finns ett behov av att snabbt rationalisera produktionskapaciteten genom uppsägningar. Under andra kvartalet 2008 har detta resulterat i att ett ökat antal varsel har rapporterats till Arbetsförmedlingen (se diagram 5.24). Dessutom har ett antal större företag aviserat kommande personalneddragningar, utan att några varsel ännu har givits.

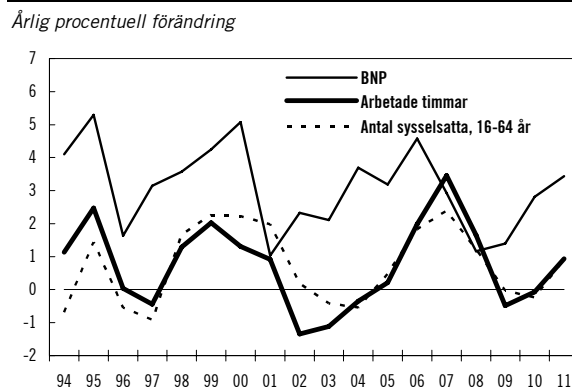
Diagram 5.24 Varsel om uppsägning

Källa: Arbetsförmedlingen.

Indikatorerna tyder sammantaget på en svag sysselsättningsutveckling mot slutet av 2008 och början av 2009. Under 2009 väntas BNP-tillväxten vara fortsatt låg. Detta, i kombination med att företagen har höga arbetskraftskostnader och i utgångsläget ett visst överskott på arbetskraft, medför att efterfrågan på arbetskraft minskar. De sänkningar av socialavgifterna som föreslås i denna proposition bidrar dock till lägre arbetskraftskostnader och därmed en högre sysselsättning och BNP än vad som annars skulle vara fallet.

Antalet sysselsatta i åldern 16-64 år väntas öka med 1,2 procent under 2008. Totalt sett förväntas en marginell minskning av antalet sysselsatta under loppet av 2009. Mätt som årsmedeltal blir dock sysselsättningen i stort sett oförändrad jämfört med 2008.

Trots att BNP-tillväxten tar fart 2010, sjunker sysselsättningen. Den stigande efterfrågan 2010 bedöms initialt mötas av en relativt stark produktivitetåterhämtning (se fördjupningsruta "Förklaringar till produktivitetinsbromsningen"). Först 2011 väntas antalet sysselsatta öka, eftersom företagen då bedöms ha behov av nyanställningar för att ha möjlighet att fortsätta expandera (se diagram 5.25).

Diagram 5.25 BNP, arbetade timmar och sysselsättning

Anm.: Kalenderkorrigerade data.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

Nystartsjobben ökar 2008 och 2009

Sysselsättningen framöver påverkas inte bara av konjunkturläget, utan även av förändringar i de arbetsmarknadspolitiska programmen och nystartsjobben. Under 2008 väntas sysselsättningsökningen hållas tillbaka något till följd av en omorientering av de arbetsmarknadspolitiska programmen. De program vars deltagare räknas som sysselsatta i Arbetskraftsundersökningarna (AKU) minskar kraftigt i omfattning eftersom plusjobben fasas ut 2008. Minskningen av antalet deltagare blir nästan 20 000 personer.

Regeringen införde under 2007 s.k. nystartsjobb. Nystartsjobben riktas till personer som har uppburit arbetslöshetsersättning, sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning eller socialbidrag i mer än ett år. Syftet är att göra det lättare för personer med svag ställning på arbetsmarknaden att få ett arbete. Antalet nystartsjobb förväntas öka både 2008 och 2009, till totalt 17 000

respektive 22 000. Ökningen är delvis en följd av att samtliga offentliga arbetsgivare inkluderas i systemet sedan 2008.

I det sämre arbetsmarknadsläget framöver, förväntas fler personer kvalificera sig för nystartsjobb. Samtidigt minskar efterfrågan på arbetskraft under 2009, vilket bedöms motverka ökningen av antalet nystartsjobb.

Både nystartsjobb och sysselsättningsprogram bedöms leda till en undanträngning⁴⁵ av övrig sysselsättning, motsvarande runt 70 procent på lång sikt. Nettoeffekten på sysselsättningen blir därmed begränsad.

Fortsatt avtagande sjukfrånvaro

Under 2007 steg antalet arbetade timmar mer än antalet sysselsatta, dvs. medelarbetstiden ökade. Utvecklingen berodde främst på den minskade frånvaron, vilken i sin tur framför allt förklaras av minskad sjukfrånvaro. Till den minskade frånvaron bidrog även lägre semesterfrånvaro per person i arbete och avskaffandet av det arbetsmarknadspolitiska programmet friår⁴⁶.

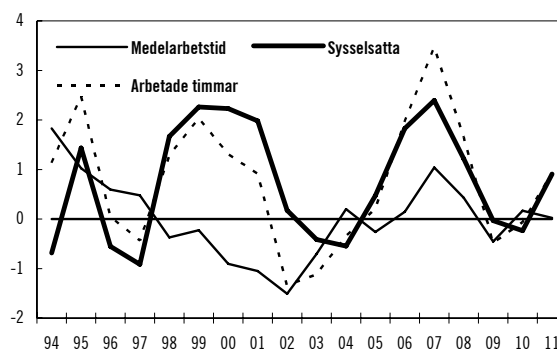
Historiskt sett har sjukfrånvaron samvarierat positivt med sysselsättningsutvecklingen; när sysselsättningen ökat har också sjukfrånvaron ökat. De senaste åren har konjunkturreffekten på sjukfrånvaron dominerats av en trendmässigt sjunkande sjukfrånvaro. Uppstramade rutiner i samband med sjukskrivningar samt de av regeringen genomförda förändringarna av sjukförsäringen bedöms ha haft en dämpande effekt på sjukfrånvaron. Denna trendmässiga effekt väntas finnas kvar de närmaste åren, samtidigt som också konjunkturreffekten börjar påverka i samma riktning när sysselsättningen minskar.

Frånvaro av andra skäl än sjukdom, som står för den större delen av frånvaron totalt sett, väntas öka 2008 och 2009. Denna utveckling beror bl.a. på en trendmässig ökning av frånvaron för vård av barn, som följer av stigande

barnkullar. Men eftersom sjukfrånvaron minskar mer än den övriga frånvaron ökar, så minskar den totala frånvaron framöver. Det bidrar till en högre medelarbetstid.

Diagram 5.26 Arbetade timmar, medelarbetstid och sysselsättning

Årlig procentuell förändring



Anm.: Kalenderkorrigerade data.

Källor: Statistiska centralbyrån, Konjunkturinstitutet och Finansdepartementet.

En förväntad ökning av den vanligen arbetade tiden bidrar också till en ökning av medelarbetstiden 2008. Den vanligen arbetade tiden stiger eftersom många arbetstagare har haft möjlighet att öka sin överenskomna arbetstid i det gynnsamma arbetsmarknadsläget. Det allmänt försämrade läget på arbetsmarknaden 2009 väntas på samma sätt medföra en minskning av den vanligen arbetade tiden.

Sammantaget förväntas en relativt stark ökning av medelarbetstiden 2008, men denna följs av sjunkande medelarbetstid 2009. Under de därpå följande åren ökar medelarbetstiden återigen, framförallt till följd av att sjukfrånvaron fortsätter att minska (se diagram 5.26).

Arbetskraften fortsätter att öka 2008 och 2009 trots en försvagad arbetsmarknad

Arbetskraften har ökat starkt de senaste åren. Den starka utvecklingen är en följd av en god konjunktur, en gynnsam demografisk utveckling och utbudsstimulerande reformer.

En viktig förklaring till arbetskraftsökningen är det goda arbetsmarknadsläget. En ökad efterfrågan på arbetskraft gör att fler söker sig till arbetsmarknaden eftersom sannolikheten att få ett arbete ökar. I takt med att efterfrågan på arbetskraft dämpas framöver, blir inflödet till arbetskraften mindre.

Storleken på arbetskraften påverkas även av den demografiska utvecklingen. Befolkningen i

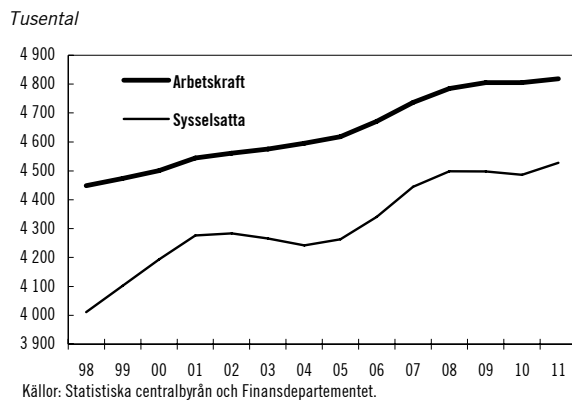
⁴⁵ Med undanträngning avses antingen att (i) en person som får en subventionerad anställning skulle ha blivit anställd även i frånvaro av subventionen, eller (ii) en annan person skulle ha blivit anställd i frånvaro av subventionen. Om undanträngningen är hög innebär detta att nettoeffekten på sysselsättningen blir liten.

⁴⁶ Både vikarien och den friårslediga räknades i statistiken som sysselsatta, men bara vikarien genererade arbetstimmar, vilket innebär att friåret drog ned medelarbetstiden.

arbetsför ålder har stigit snabbt de senaste åren, men ökar allt långsammare framöver.

Arbetskraftens storlek påverkas också av förändringar i omfattningen av de arbetsmarknadspolitiska program vars deltagare räknas som heltidsstuderande arbetssökande i AKU. Antalet deltagare i program av detta slag minskade kraftigt 2007. Utvidgningen av jobb- och utvecklingsgarantin samt jobbgarantin för ungdomar som fortsätter under 2008, innebär att antalet deltagare ökar igen. Detta bidrar till att hålla arbetskraftsdeltagandet uppe även när det allmänna läget på arbetsmarknaden försämras framöver. Programdeltagare i utbildning, liksom andra heltidsstuderande som söker arbete, räknas enligt nuvarande definitioner i AKU som arbetslösa och inkluderas därmed i arbetskraften. Detta medför att svängningarna i arbetskraftsdeltagandet är mindre nu än de var med den tidigare definitionen av arbetslöshet (öppen arbetslöshet). Totalt sett ökar antalet programdeltagare i utbildning mellan 2007 och 2009 från 52 000 till 78 000 personer. Under åren 2010 och 2011 förväntas programvolymerna vara nära nog oförändrade. De reformer som genomförts i form av bl.a. jobbskatteavdraget bedöms ha en positiv effekt på arbetskraftsdeltagandet (se utförligare redogörelse nedan).

Diagram 5.27 Sysselsättning och arbetskraft



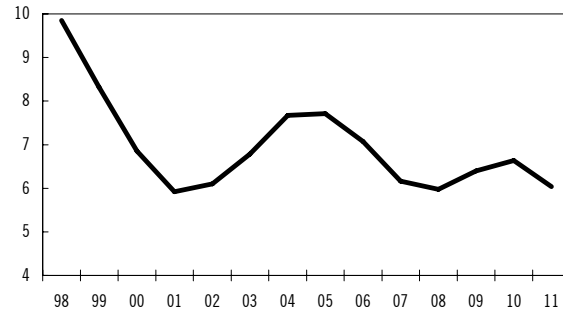
Sammantaget väntas arbetskraften fortsätta att öka 2008 och 2009, men i en avtagande takt. År 2010 väntas arbetskraften vara i stort sett oförändrad. År 2011 bedöms arbetskraften återigen öka, i samband med att efterfrågan på arbetskraft tar fart (se diagram 5.27).

Arbetslösheten ökar de närmaste åren

I takt med att sysselsättningen vuxit snabbare än arbetskraften de senaste åren har arbetslösheten minskat snabbt (se diagram 5.28). När sysselsättningen sjunker framöver så stiger arbetslösheten, för att återigen sjunka 2011 när efterfrågan på arbetskraft tilltar.

Diagram 5.28 Arbetslöshet

Procent av arbetskraften



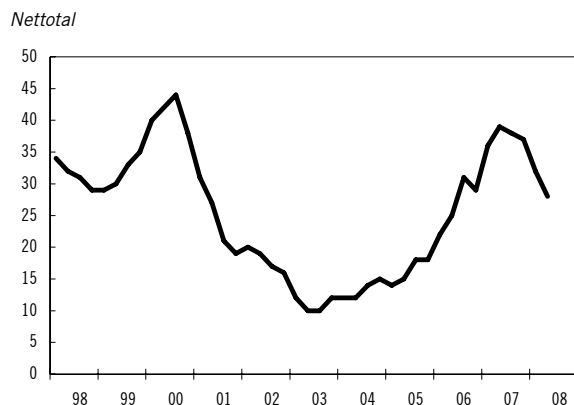
Anm.: Sedan 2007 avser officiell arbetslöshetsstatistik åldersgruppen 15-74 år. För närvarande finns ingen längre tidsserie för denna, så åldersgruppen 16-64 år används här.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Antalet heltidsstuderande arbetssökande väntas variera under prognosperioden, vilket påverkar arbetslösheten. Under 2007 minskade gruppen kraftigt, vilket berodde dels på att personer i det reguljära utbildningssystemet fick jobb i det gynnsamma arbetsmarknadsläget och dels på att ett antal arbetsmarknadspolitiska program fasades ut. Antalet heltidsstuderande arbetssökande väntas öka 2008 och 2009, delvis till följd av att antalet deltagare i program ökar (bl.a. jobb- och utvecklingsgarantin). År 2011 minskar gruppen när arbetsmarknadsläget förbättras. Detta bidrar till att arbetslösheten sjunker 2011.

Högt men sjunkande resursutnyttjande på arbetsmarknaden

Till följd av den snabba sysselsättningsökningen har resursutnyttjandet på arbetsmarknaden ökat de senaste åren. En indikator på detta är att andelen företag i KI:s företagsbarometer som anger att de upplever brist på arbetskraft steg kraftigt under förra året (se diagram 5.29).

Diagram 5.29 Brist på arbetskraft i näringslivet

Källa: Konjunkturinstitutet.

Även SCB:s vakansstatistik tyder på att resursutnyttjandet är högre än normalt. I näringslivet har både vakansgraden och rekryteringstiderna nått höga nivåer, vilket indikerar att företagen har svårt att rekrytera arbetskraft.

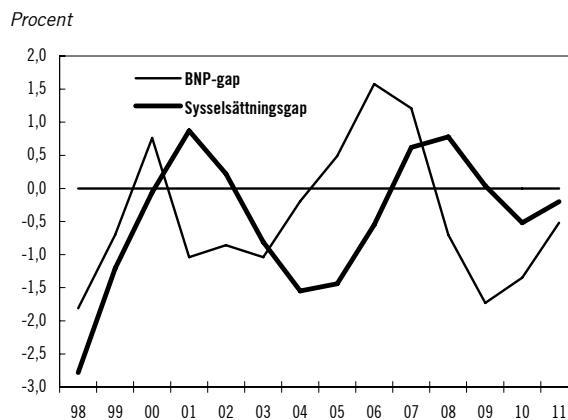
Brist på arbetskraft och rekryteringssvårigheter brukar leda till löne- och prisökningar. Löneökningstakten var dock, trots höga avtal, oväntat låg förra året. Men i slutet av förra året steg lönerna snabbt. Den underliggande inflationen steg också under 2007 och är nu hög jämfört med de senaste åren.

Sammantaget bedöms resursutnyttjandet på arbetsmarknaden nu vara högt, vilket kan uttryckas som att det s.k. sysselsättningsgapet är positivt. Det innebär att den faktiska sysselsättningsnivån ligger över den nivå på sysselsättningen som är förenlig med stabil inflation, den potentiella sysselsättningen.⁴⁷

Under 2008 har utvecklingen vänt. Knappt 30 procent av företagen anger att de upplever brist på arbetskraft, jämfört med 35 till 40 procent under 2007. Dämpningen av efterfrågan på arbetskraft väntas leda till att resursutnyttjandet fortsätter att sjunka framöver. Mätt som årsgenomsnitt väntas dock sysselsättningsgapet bli något större i år än förra året (se diagram 5.30). År 2009 bedöms sysselsättningsgapet bli negativt. I takt med att konjunkturen tar fart och efterfrågan på arbetskraft ökar 2011

⁴⁷ Regeringen beräknar potentiell sysselsättning utifrån två faktorer; hur högt arbetskraftsdeltagandet är i ett normalt konjunkturläge samt den nivå arbetslösheten kan nå utan att det uppstår löneökningar som driver upp inflationen över Riksbankens inflationsmål. Potentiell sysselsättning (och potentiell BNP) kan bedömas och beräknas på flera olika sätt och osäkerheten är stor.

så stiger resursutnyttjandet igen. Först 2012 väntas den faktiska sysselsättningen vara på samma nivå som den potentiella, dvs. först då nås fullt resursutnyttjande.

Diagram 5.30 Sysselsättningsgap och BNP-gap

Källa: Finansdepartementet.

Även om resursutnyttjandet på arbetsmarknaden är högt i dagsläget och sysselsättningsgapet är positivt, så bedöms BNP-gapet vara negativt. Det beror på den snabba inbromsningen i produktiviteten 2007 och 2008. De kommande åren väntas dock produktivitetstillväxten tillta och det negativa BNP-gapet minska.

Regeringens reformer höjer potentiell BNP

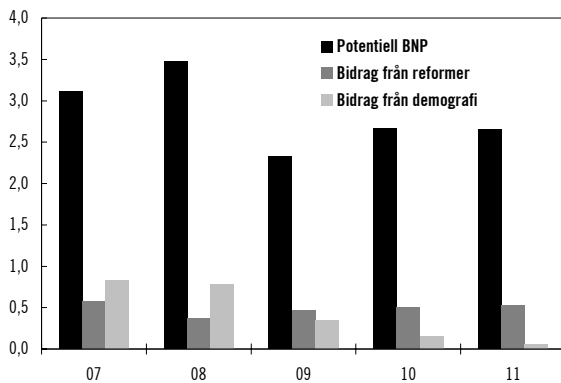
De reformer som har genomförts och som aviseras i denna proposition för att öka utbudet av arbetskraft och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, bidrar till att både sysselsättning och BNP kan öka i snabbare takt utan att inflationen tar fart. Totalt sett väntas de reformer som genomförts och nu aviseras höja potentiell BNP och potentiell sysselsättning med 3,4 procent respektive 2,7 procent på lång sikt (se tabell 1.10 i avsnitt 1.7). Reformerna bedöms bidra till att potentiell sysselsättning och potentiell BNP ökar förhållandevis starkt under 2008–2011.

Det råder dock stor osäkerhet kring hur stora effekterna av reformerna blir. Osäkerheten kring hur snabbt reformerna får genomslag är än större, eftersom forskningen på detta område är begränsad. Beräkningarna bygger på att det tar en betydande tid för alla reformer att få fullt genomslag. I beräkningarna antas att ca 80 procent av den långsiktiga effekten på BNP har slagit igenom till 2011. Det innebär att reformerna bidrar till att öka tillväxten med i genomsnitt 0,5 procentenhet per år (se diagram

5.31). Totalt sett bedöms potentiell BNP växa med i genomsnitt 2,7 procent åren 2008–2011. Som visas i diagram 5.31 ger den demografiska utvecklingen ett allt mindre bidrag framöver då den arbetsföra befolkningen ökar allt långsammare.

Diagram 5.31 Potentiell BNP och bidrag till denna från reformer och demografi

Årlig procentuell förändring



Källa: Finansdepartementet.

De reformer som har genomförts bedöms som helhet ha en större effekt på potentiell BNP än på efterfrågan på kort sikt, vilket har bidragit till ett lägre resursutnyttjande. De reformer som föreslås i denna proposition bedöms dock totalt sett bidra mer till efterfrågan än potentiell BNP under 2009 och 2010.

5.3.2 Löner

Låga löneökningstakter under 2007

Löneökningstakten var oväntat låg förra året. Enligt preliminär lönestatistik från Medlingsinstitutet (MI) ökade lönerna med endast 3,3 procent 2007, trots att resursutnyttjandet på arbetsmarknaden var högre än normalt och de centrala avtalen i 2007 års avtalsrörelse blev relativt höga.

En möjlig förklaring till den svaga löneutvecklingen är att sammansättningen av de sysselsatta förändrats med de senaste årens stora inflöden på arbetsmarknaden. Exempelvis har relativt sett oerfarna grupper som får lägre löner trätt in, vilket drar ner den genomsnittliga lönenivån. En annan möjlig förklaring är att de av

regeringen genomförda reformerna har en återhållande effekt på löneutvecklingen som är större än väntat.⁴⁸

Tillfälligt höga löneökningar 2008

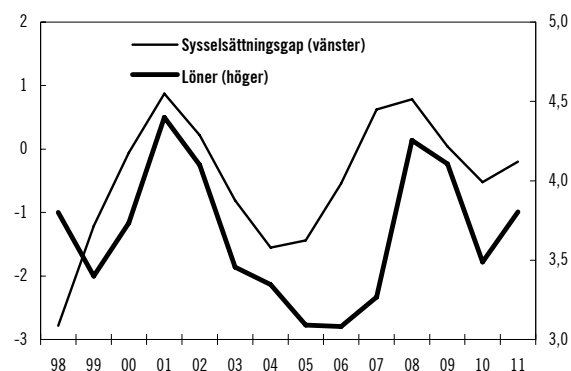
I slutet av förra året steg emellertid lönerna snabbt och de växer totalt sett snabbare 2008 än 2007. Detta beror dels på det ansträngda resursutnyttjandet på arbetsmarknaden (se diagram 5.32), dels på högre centrala avtal 2008 än 2007. Det första halvåret 2008 har lönerna preliminärt ökat med 4,0 procent, enligt konjunkturlönestatistiken från MI. Denna siffra kommer dock att revideras upp i takt med att retroaktiva löneutbetalningar registreras.

Höjningen av lägstalönerna i de centrala avtalen 2007 bedöms dessutom medföra en ökad löneglidning 2008. Att höjda lägstalöner bidrar till ökad löneglidning är både en effekt av att andra anställda ställer krav på kompensation och att arbetsgivarna vill upprätthålla den rådande lokala lönestrukturen. Sammantaget förväntas löneökningstakten för hela ekonomin bli 4,3 procent 2008.

Diagram 5.32 Sysselsättningsgap och löneökningstakt

Procent

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån, Medlingsinstitutet och Finansdepartementet.

Under 2008 väntas löneökningarna bli högre i offentlig sektor än i näringslivet. En anledning till detta är att avtalskonstruktionen inom delar av den offentliga sektorn skiljer sig från den i näringslivet. Kommunalarbetarförbundets medlemmar fick till exempel ut huvuddelen av sin

⁴⁸ I 2008 års ekonomiska vårproposition diskuteras förklaringar till de oväntat låga utfallen mer utförligt, se avsnitt 6.3.2 Löner.

löneökning för perioden 2007-2008 i januari 2008.

År 2009 bedöms löneökningstakten dämpas till 4,1 procent, som en följd både av att resursutnyttjandet minskar och att de centrala avtalen är lägre.

År 2010 löper de flesta centrala löneavtalen ut och överenskommelser om nya avtal ska nås. Dessa förhandlingar kommer att ske i ett betydligt sämre konjunkturläge än när nuvarande avtal slöts 2007. Löneökningarna 2010 väntas därför bli lägre; timlönerna i hela ekonomin stiger med 3,5 procent. År 2011 bedöms dock lönerna stiga något snabbare, i takt med att efterfrågan på arbetskraft ökar. Löneökningstakten blir då 3,8 procent, vilket bedöms vara något lägre än vad som är långsiktigt hållbart.

De genomförda och aviserade reformerna inom arbetsmarknadsområdet bedöms medföra att lönebildningen fungerar bättre och därmed att lönerna utvecklas långsammare under prognosperioden.

5.3.3 Inflation⁴⁹

Prisökningarna över Riksbankens mål

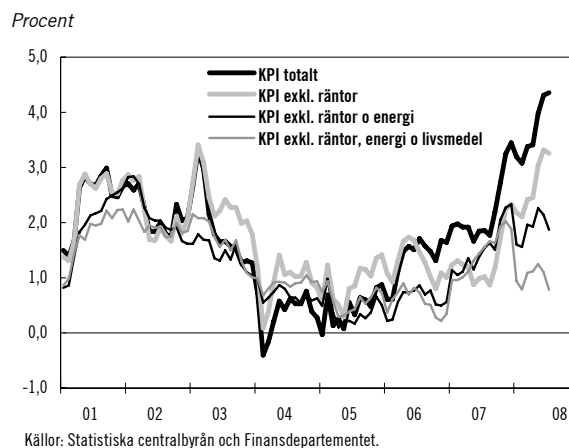
Inflationen, mätt som den procentuella förändringen av konsumentpriserna under en tolv månadersperiod, har stigit under flera års tid. Sedan november 2007 har den uppmätta KPI-inflationen legat över 3 procent, dvs. över Riksbankens toleransintervall (se diagram 5.33). De senaste månaderna har inflationen legat över 4 procent. Inte sedan 1993 har inflationen varit så hög som nu.

I första hand är det ökade räntekostnader för egna hem som för närvarande bidrar till den höga KPI-inflationen. Den genomsnittliga räntenivån på hushållens skulder för egna hem är fortfarande förhållandevis låg historiskt sett, men den har successivt stigit sedan årsskiftet 2005/2006. Den finansiella turbulensen påverkar hushållens räntekostnader på så sätt att bankernas ökade kreditrisker har lett till högre räntor på bolån och högre upplåningskostnader för

hushållen (se vidare fördjupningsrutan ”Hushållen möter ökade kostnader för bolån”). Detta påverkar dock endast den del av lånen som är rörliga eller nytecknas. Men inflationen exklusive räntekostnader har också stigit och ligger sedan en tid tillbaka även den över 3 procent. Detsamma gäller den underliggande inflationen mätt med KPIX, där både räntekostnader för egna hem och direkta effekter på konsumentpriserna av förändrade indirekta skatter och subventioner exkluderas.

Stigande livsmedels- och energipriser är de andra två huvudorsakerna till den höga inflationen. Sammantaget utgör räntekostnader, livsmedel och energi drygt en fjärdedel av den varu- och tjänstekorg på vilken KPI beräknas. Exklusive dessa tre faktorer ligger inflationen kring 1 procent (se diagram 5.33).

Diagram 5.33 Inflationen inklusive och exklusive räntor, energi- och livsmedelspriser



Men på motsvarande sätt som att ett fåtal tillsammans ganska stora varugrupper – räntor, energi och livsmedel – för närvarande drar upp inflationen finns det andra varugrupper som verkar i motsatt riktning. Däribland kan nämnas fritid, nöjen och kultur samt teletjänster och teletrustning. Det är därför inflationen exklusive räntor, energi- och livsmedelspriser är så pass låg. Medianinflationen, dvs. inflationen för medianproduktgruppen, har successivt stigit sedan inledningen av 2007 och är hög för närvarande.

Energi- och livsmedelspriserna dämpas framöver

Energipriserna har i stor utsträckning dragit upp inflationen under 2008. Världsmarknadspriset på olja steg kontinuerligt från drygt 90 dollar per fat

⁴⁹ SCB publicerade i september utfall för konsumentpriserna i augusti och revideringar avseende konsumentpriserna januari till juli. Inget av detta har beaktats i prognosen.

i början av året till drygt 140 dollar i början av juli men har därefter sjunkit tillbaka till kring 100 dollar i början av september. Det höga oljepriset har bidragit till höga priser både på drivmedel och på eldningsolja. Den senaste tidens lägre världsmarknadspris på olja har dock medfört att bensinpriset sjunkit de senaste månaderna och utvecklingen väntas fortsätta framöver. Mot slutet av 2009 bedöms priserna på importerad energi bidra till att dra ner inflationen.

Priset på el för omedelbar leverans på den nordiska elbörsen Nordpool har också stigit under året. Att elpriset varierar beror bland annat på variationen av mängden vatten i vattenmagasinen. För närvarande är de något mindre välfyllda än normalt. Sedan i våras har det också varit problem med överföringskapaciteten mellan Norge och Sverige beroende bland annat på trasiga kablar i Oslofjorden vilket medfört ett kortsiktigt högre elpris i Sverige än i vissa övriga delar av Norden. Kabelproblemen väntas dock lösas under de närmaste månaderna. Sammantaget innebär det att priset på el för leverans under återstoden av 2008 och 2009 är betydligt högre nu än vad det var i våras. Detta bedöms medföra relativt höga elpriser framöver. I ett längre perspektiv finns en uppåtgående trend i elpriserna till följd av handeln med utsläppsrätter inom EU⁵⁰ och stigande kolpriser (inklusive fraktkostnader).

Årets spannmålsskörd ser ut att bli bra både i Förenta staterna och i Europa. Priset på spannmål, t.ex. vete och majs, på världsmarknaden har därmed sjunkit kraftigt de senaste månaderna. Mycket av den mat som produceras under hösten görs dock på spannmål som köpts in till höga priser och nuvarande bedömning är att livsmedelspriserna, mätt i årstakt, fortsätter att stiga mycket under återstoden av året och en bit in på 2009. Men även om utbudet nu i viss mån normaliserats väntas den höga underliggande efterfrågan medföra att priserna även de kommande åren ökar något mer än det historiska genomsnittet. Det beror i huvudsak på att den stigande köpkraften i flera tillväxtekonomier, såsom Kina och Indien, väntas medföra att

de fortsätter att gå över från vegetabiliska till animaliska livsmedel, vilka kräver mycket spannmål för att produceras.

Det inhemska kostnadstrycket stiger samtidigt som efterfrågan viker

Den svaga produktivitetens utvecklingen 2007 och första halvåret 2008 innebär allt annat lika att inflationstrycket i ekonomin stiger. Svag produktivitet medför ett ökat behov hos företagen att kompensera sig för höjda produktionskostnader, genom att höja sina priser till konsumenterna. Arbetskraftskostnaden per producerad enhet, den så kallade enhetsarbetskostnaden, bedöms stiga med i genomsnitt ca 5 procent i näringslivet 2007 och 2008. Ökningen blir betydligt lägre 2009 till följd av att produktiviteten då tar fart och socialavgifterna sänks. Eftersom det inhemska kostnadstryckets genomslag på konsumentpriserna vanligen sker med viss fördröjning borde enhetsarbetskostnadens utveckling innebära stigande inflation 2009. Den förhållandevis svaga efterfrågan i ekonomin väntas dock medföra att företagen endast i viss mån kan kompensera sig för de högre produktionskostnaderna genom att höja priserna på sina produkter. Det innebär att deras vinstmarginaler sänks vilket bedöms vara möjligt då vinstläget i utgångspunkten är relativt gott.

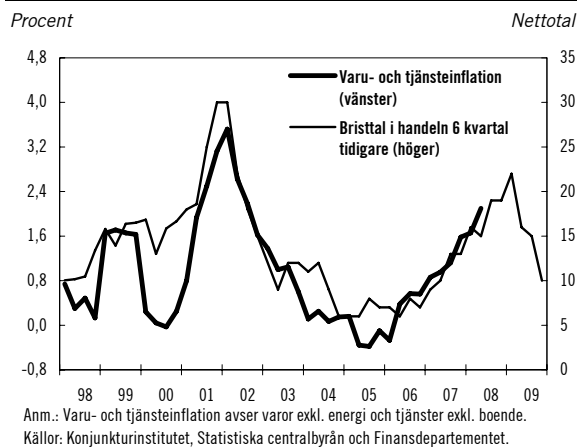
Den prognostiserade utvecklingen stöds också av bristtalens utveckling enligt KI:s företagsbarometer. Historiskt sett har prisutvecklingen på varor och tjänster i hög grad samvarierat med andelen företag inom handeln som i barometern uppger att de upplever brist på personal (med viss tidsförskjutning, se diagram 5.34). Den svagare efterfrågan i ekonomin har medfört att bristtalen sjunkit tre kvartal i rad. Utifrån det historiska sambandet indikerar det en relativt svag prisutveckling mot slutet av 2009.

Prisutvecklingen under 2009 hålls också tillbaka av de sänkta socialavgifterna. Till följd av lägre arbetskostnader väntas företagen höja priserna i mindre omfattning än vad de annars hade gjort. Mot bakgrund av det svaga konjunkturläget bedöms sänkningen av socialavgifterna påverka priserna i relativt stor utsträckning. På lång sikt antas hela socialavgiftssänkningen övervärtas på lönen, dvs. pris- och vinstnivåerna påverkas inte. Åren 2010 och 2011 är resursutnyttjan-

⁵⁰ EU har infört krav på utsläppsrätter vid förbränning av fossila bränslen i bl.a. kraft- och värmeverk. Detta ökar kostnaden för kol- och gaskraften och höjer därmed priset även på elen.

det lågt men stigande och den underliggande inflationen stiger endast långsamt.

Diagram 5.34 Bristtal i handeln och inflation



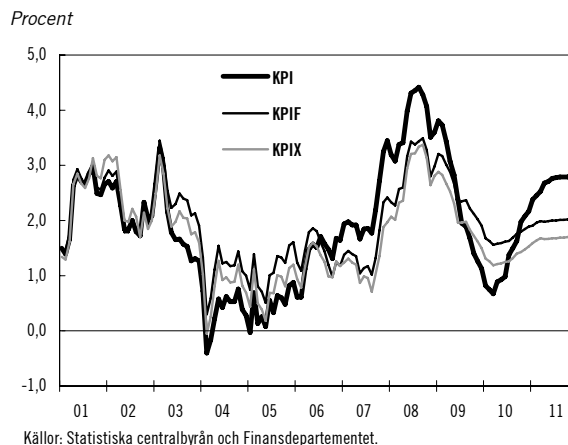
Ändrade räntekostnader påverkar KPI-inflationen i hög utsträckning även framöver

Den ränteutveckling som prognosen bygger på innebär att KPI-inflationen även framöver i stor utsträckning påverkas av ändrade räntekostnader för egnahem. Räntekostnaderna väntas fortsätta höja inflationen fram till och med första halvåret 2009 då de övergår till att ha en inflationsdämpande effekt under en period. Det medför att KPI-inflationen fr.o.m. juli 2009 bedöms vara lägre än den underliggande inflationen, mätt med såväl Riksbankens mått KPIX som med KPIF⁵¹. Först under andra halvåret 2010 bidrar återigen räntekostnaderna till att dra upp KPI-inflationen som då återigen kommer att ligga över KPIX- och KPIF-inflationen men fortfarande inom Riksbankens toleransintervall.

Sammanfattningsvis är inflationen hög för närvarande till följd av höga räntekostnader för egnahem, höga energipriser och höga livsmedelspriser. Det inhemska kostnadstrycket i form av enhetsarbetskostnader stiger kraftigt för andra året i rad. Det svagare efterfrågeläget bedöms dock få relativt stort genomslag på inflationen nästa år, vilket i kombination med sjunkande energipriser medför en snabbt sjunkande inflation (se diagram 5.35). KPI-inflationen be-

döms från och med andra kvartalet 2009 återigen ligga inom Riksbankens toleransintervall. Den fortsätter därefter att sjunka ytterligare för att i början av 2010 ligga något under 1 procent. I takt med att efterfrågan i ekonomin tilltar och Riksbanken successivt höjer reporäntan stiger KPI-inflationen till 2,8 procent i december 2011.

Diagram 5.35 Inflationen mätt med KPI, KPIF och KPIX



Riksbanken bedöms sänka styrrentan under 2009

Riksbanken har de senaste åren stramat åt penningpolitiken i takt med att inflationstrycket stigit i svensk ekonomi. Svagare konjunktur i Sverige och i omvärlden, i kombination med lägre råvarupriser, innebär att inflationen väntas falla tillbaka mot Riksbankens mål på två procent under 2009. Eftersom inflationsförväntningarna i relativt stor utsträckning förklaras av den faktiskt uppmätta inflationen väntas också dessa dämpas. Hushållens inflationsförväntningar föll kraftigt i augusti enligt KI:s barometer. Mätt som den så kallade breakeven-inflationen⁵² har också inflationsförväntningarna fallit tillbaka något. Fallande inflation och inflationsförväntningar i kombination med att resursutnyttjandet minskar medför att Riksbanken bedöms sänka reporäntan under 2009. I takt med att efterfrågan i ekonomin tilltar höjer Riksbanken återigen räntan under 2010 och den bedöms mot slutet av 2011 ligga på 4,0 procent.

⁵¹ I KPIF (KPI med fast ränta) hålls den del av förändringen i räntekostnaden i KPI som beror på förändrade räntesatser konstant. Den del av förändringen i räntekostnaden som beror på förändrad kapitalstock ingår fortfarande.

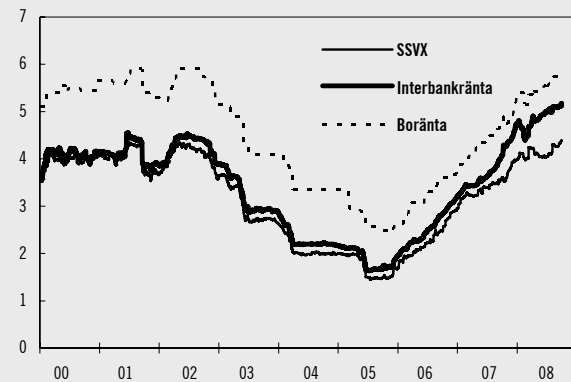
⁵² Med breakeven-inflation avses ränteskillnaden mellan nominella och reala statsobligationer med samma löptid vilket visar den inflation som marknaden förväntar sig.

Hushållens räntekostnader har ökat

Räntorna på hushållens bolån har stigit betydligt de senaste tre åren. I ett historiskt perspektiv är dock inte bolåneräntorna höga, utan det är snarare de låga räntorna 2004–2006 som är avvikande (se diagram 5.36).

Diagram 5.36 Korta räntor

Procent



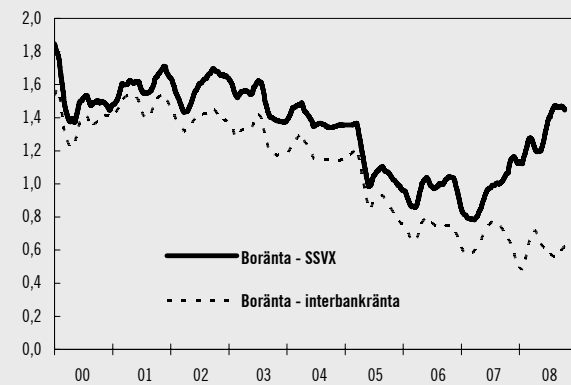
Källa: Reuters.

De stigande räntorna är delvis en följd av att Riksbanken höjt styrräntan. Detta illustreras av att statskuldsväxlaräntan (SSVX), som bestäms av Riksbankens styrränta, har stigit. Boräntorna har dock stigit mer än statskuldsväxlaräntorna (se diagram 5.37). Den ökande skillnaden mellan boräntor och statskuldsväxlar beror på att den finansiella turbulensen medfört att bankernas och bolåneinstitutens kostnader för att låna pengar har stigit. Kreditrisken i bankerna har ökat och bankerna får betala mer för sin upplåning. Bankernas kostnad för kort upplåning speglas i den s.k. interbankräntan. Sedan hösten 2007 har interbankräntan stigit mer än en statskuldsväxlaränta med samma löptid. För längre löptider har det varit en liknande utveckling där de fasta boräntorna har stigit mer än statsobligationsräntorna med samma löptid.

Det finns inga tydliga tecken på att bankerna har höjt sina marginaler. Skillnaden mellan bankernas utlåningsränta och upplåningsränta, mätt som skillnaden mellan boränta och interbankränta, är kvar på de nivåer som etablerats de senaste åren (se diagram 5.37). Dock kan det ha blivit svårare att få rabatter på bankernas officiella räntesatser, vilket kan bidra till ökade marginaler för bankerna. Denna effekt är dock svår att kvantifiera.

Diagram 5.37 Skillnad mellan boränta och statskuldsväxlaränta, respektive interbankränta

Procentenheter

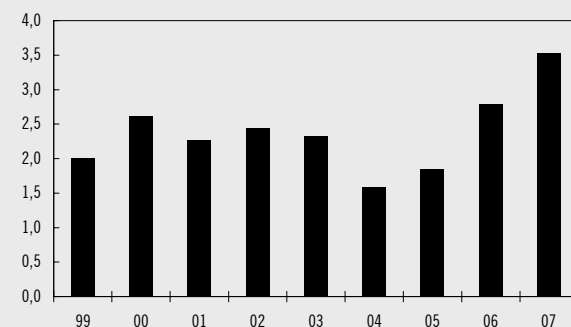


Källor: Reuters och Finansdepartementet.

Att hushållen upplever ränteläget som högt, trots att det inte är det i ett historiskt perspektiv, beror på att bostadspriserna ökat och därmed storleken på hushållens bolån i förhållande till deras disponibla inkomst. I genomsnitt motsvarar hushållens totala skulder omkring 150 procent av inkomsten, vilket är en historiskt hög nivå. Bolånen utgör en stor del av hushållens samlade skulder. För hushåll i storstadsområdena, eller som är nya på bostadsmarknaden, är andelen av den totala skulden särskilt stor. Högre räntor och större bolån medför att räntekostnaden som andel av disponibelinkomsten har ökat (diagram 5.38).

Diagram 5.38 Räntekostnader för bolån som andel av disponibelinkomst

Procent



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

5.4 Risker och alternativscenarier

5.4.1 Riskbilden

Osäkerheten är stor avseende bedömningar av såväl den framtida konjunkturutvecklingen som den långsiktigt hållbara tillväxttakten i ekonomin. Det finns risker som pekar mot en svagare utveckling och risker som pekar mot en starkare utveckling. För närvarande bedöms riskerna för en svagare utveckling dominera på kort sikt.

Det finns bl.a. en uppenbar risk för att den finansiella turbulensen fördjupas och blir mer utdragen än vad som antas i huvudscenariot. För Sverige utgör utvecklingen i Baltikum en specifik risk. En fördjupad finansiell turbulens skulle leda till en lägre tillväxt och en högre arbetslöshet under de närmaste åren än vad som förutses i huvudscenariot.⁵³

En ytterligare osäkerhet i prognosen är att svenska hushåll för närvarande är väldigt pessimistiska. Detta avspeglas bl.a. i att hushållens förväntningar om svensk ekonomi är de lägsta på 15 år enligt Konjunkturinstitutets (KI:s) konfidensindikator för hushållen. Det finns en risk att de pessimistiska förväntningarna leder till att konsumtionen dämpas mer än vad som antagits i huvudscenariot, vilket i sin tur skulle leda till en djupare konjunktursvacka med svagare inhemsk efterfrågan (se diagram 5.39).

Produktivitetstillväxten utvecklades oväntat svagt 2007 och första halvåret 2008. Huvudscenariot baseras på bedömningen att det berodde på både permanenta och temporära störningar (se fördjupningsrutan "Förklaringar till produktivitetstillväxten"). Bedömningen är dock mycket osäker.

Om produktivitetstillväxten istället framför allt beror på permanenta faktorer kommer produktiviteten utvecklas svagare framöver, vilket skulle driva upp företagens arbetskostnader ytterligare och räntorna skulle bli högre. En sådan utveckling skulle dämpa tillväxten i svensk ekonomi under de närmaste åren och leda till en lägre BNP-nivå på lång sikt.

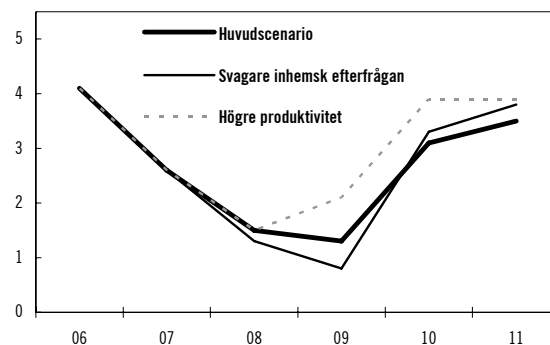
På motsvarande sätt kommer produktiviteten, om nedgången i huvudsak är en följd av tempo-

rära faktorer, utvecklas starkare framöver och därmed bidra till en snabbare BNP-tillväxt (se diagram 5.39).

Det råder också stor osäkerhet kring hur stor effekt regeringens politik har på den ekonomiska utvecklingen på såväl kort som lång sikt.⁵⁴

Diagram 5.39 BNP-tillväxt

Årlig procentuell förändring



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

5.4.2 Alternativscenario med svagare inhemsk efterfrågan⁵⁵

I detta alternativscenario antas hushållens pessimistiska förväntningar leda till att konsumtionen dämpas betydligt mer än vad som förutses i huvudscenariot.⁵⁶ Vidare fortsätter hushållen i detta scenario att vara mycket pessimistiska om det ekonomiska läget under den närmaste tiden.

Hushållens ökade pessimism leder även till att efterfrågan på bostäder dämpas och att bostads-

⁵⁴ I kapitel 6 i 2008 års ekonomiska vårpropositionen analyseras ett alternativscenario där regeringens reformer får större effekter. Arbetsutbudet ökar mer och jämviktsarbetslösheten blir lägre. Sammantaget innebär detta att BNP och sysselsättningen stiger snabbare under de närmaste åren och att sysselsättnings- och BNP-nivån varaktigt kan ligga på en högre nivå.

⁵⁵ I scenarioarbetet har makromodellen KIMOD använts. För en beskrivning av modellen se Bergvall, A. m.fl. "KIMOD 1.0: Documentation of NIER's Dynamic Macroeconomic General Equilibrium Model of the Swedish Economy" Working paper 100, Konjunkturinstitutet, 2007.

⁵⁶ Historiskt finns det en hög korrelation mellan hushållens förväntningar om Sveriges ekonomi, enligt KI:s barometer, och hushållens konsumtion. Om hushållens förväntningar enligt KI:s konfidensindikator för hushållen (CCI) skulle få samma genomslag på konsumtionen som den haft historiskt skulle konsumtionstillväxten helt avstanna under det tredje kvartalet 2008. Det är betydligt svagare än vad som förutses i huvudscenariot.

⁵³ Effekterna av ett sådant scenario finns beskrivet i kapitel 6 i 2008 års ekonomiska vårpropositionen.

priserna faller något. De fallande priserna minskar hushållens förmögenhet, vilket i sin tur leder till att hushållen blir än mer försiktiga med ökat sparande och lägre konsumtion som följd (se tabell 5.8). Sammantaget bedöms tillväxten i hushållens konsumtion bli 0,9 procentenheter lägre 2008 och 1,7 procentenheter lägre 2009 än i huvudscenariot.

Försvagningen på den svenska bostadsmarknaden i kombination med den svagare inhemska efterfrågan leder till att investeringarna utvecklas betydligt svagare 2009 och 2010 än i det mest troliga scenariot (se tabell 5.8).

Tabell 5.8. Nyckeltal, alternativscenario med svagare inhemska efterfråga

Avvikelse från huvudscenariot inom parentes, procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011
BNP	1,3 (-0,2)	0,8 (-0,5)	3,3 (0,2)	3,8 (0,3)
Hushållens konsumtion	0,9 (-0,9)	0,5 (-1,7)	4,6 (1,4)	4,7 (1,5)
Investeringar	2,9 (-0,1)	-1,9 (-1,1)	3,9 (-0,5)	8,2 (0,8)
Sysselsatta	1,2 (0,0)	-0,1 (-0,1)	-0,3 (-0,1)	1,1 (0,2)
Arbetslöshet ¹	6,0 (0,0)	6,5 (0,1)	6,8 (0,2)	6,0 (0,0)
Timlön	4,3 (0,0)	3,9 (-0,2)	3,1 (-0,4)	3,6 (-0,2)
KPIX ²	2,7 (-0,1)	1,9 (-0,2)	1,1 (-0,2)	1,7 (0,0)
BNP-gap ³	-0,9 (-0,2)	-2,5 (-0,7)	-1,8 (-0,5)	-0,7 (-0,1)
Reporänta ⁴	4,50 (-0,25)	2,50 (-0,50)	3,00 (-0,25)	4,00 (0,00)
Finansiellt sparande ⁵	2,7 (-0,1)	0,8 (-0,3)	1,6 (0,0)	2,7 (0,2)

¹ I procent av arbetskraften.

² Årsgenomsnitt.

³ Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.

⁴ Slutkurs.

⁵ Procent av BNP.

Källa: Finansdepartementet.

Sämre arbetsmarknadsläge, lägre inflation och mer expansiv penningpolitik

Konjunkturförsvagningen leder till att resursutnyttjandet blir lägre än i huvudscenariot. Resursutnyttjandet är som lägst 2009, då BNP-gapet är ca 0,7 procentenheter lägre än i huvudscenariot. Den lägre efterfrågan bidrar till att sysselsättningstillväxten blir lägre och att arbetslösheten blir högre 2009–2010 (se tabell 5.8 och diagram 5.41). Företagen anpassar dock inte antalet anställda omedelbart till den oväntat svaga efterfrågeutvecklingen, vilket medför att även produktivitetstillväxten utvecklas sämre 2008 och 2009 än i huvudscenariot.

Lägre resursutnyttjande och lägre löneökningar medför att inflationstrycket dämpas (se tabell 5.8). Till följd av detta sänker Riksbanken reporäntan mer än i huvudscenariot. Reporäntan är som lägst under slutet av 2009 då den är 0,50 procentenheter lägre än i det mest troliga fallet.

Lägre räntor och lägre löneökningar leder till att exportföretagens konkurrenssituation förbättras. Exporten utvecklas därför något starkare än i huvudscenariot.

Effekten på BNP blir således mindre än försvagningen av den inhemska efterfrågan. BNP-tillväxten är 0,2 procentenheter lägre 2008 och 0,5 procentenheter lägre 2009 än i huvudscenariot (se diagram 5.39 och tabell 5.8).

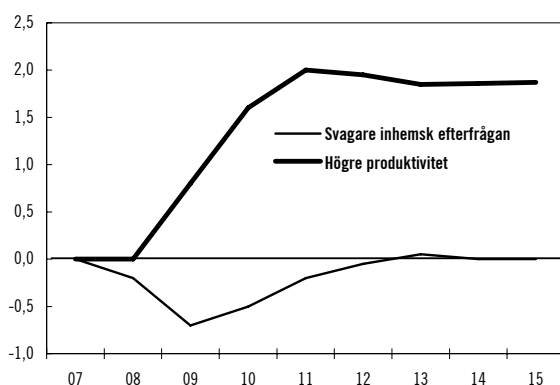
Den svagare utvecklingen av hushållens konsumtion, i kombination med en svagare utveckling på arbetsmarknaden, leder också till att det finansiella sparandet blir lägre både 2008 och 2009.

Högre tillväxt 2010 och 2011

I takt med att den internationella finansiella turbulensen förväntas klinga av under andra halvåret 2009 och de internationella tillväxtutsikterna ljusnar, förväntas hushållen bli betydligt mer optimistiska om framtiden. Den ökade optimismen i kombination med den buffert hushållen har byggt upp i och med det ökade försiktighetssparandet 2008–2009 leder till att konsumtionen tar rejäl fart 2010–2011. Även den expansiva penningpolitiken bidrar till återhämtningen. Den starkare tillväxten leder till att sysselsättningen ökar kraftigare än i huvudscenariot under 2011. År 2012 har huvuddelen av effekterna av konjunkturförsvagningen ebbat ut. BNP och arbetslösheten är då på samma nivå som i huvudscenariot (se diagram 5.40). Även det finansiella sparandet förbättras 2010–2011 i takt med att resursutnyttjandet stiger. På lång sikt återgår det finansiella sparandet till samma nivå som i huvudscenariot.

Diagram 5.40 BNP-nivå

Procentuell avvikelse från huvudscenariot



Källa: Finansdepartementet.

5.4.3 Alternativscenario med högre produktivitet

I huvudscenariot bedöms att produktivetsinbromsningen 2007 och första halvåret 2008 drevs både av permanenta och temporära störningar (se fördjupningsrutan "Förklaringar till produktivetsinbromsningen"). I detta alternativscenario antas produktivetsfallet 2007 och första halvåret 2008 huvudsakligen vara av temporär karaktär. Den potentiella produktivetsnivån andra kvartalet 2008 antas vara 1,5 procent högre än i huvudscenariot.

Jämfört med huvudscenariot är den långsiktigt hållbara produktionsnivån således högre, dvs. mer produkter och tjänster kan produceras vid given arbetsstyrka.

Den svaga efterfrågan i kombination med högre produktionskapacitet per anställd, jämfört med bedömningen i huvudscenariot, medför att företagen kommer att minska personalstyrkan för att anpassa den till efterfrågan. Därmed blir arbetslösheten redan 2008 högre än i huvudscenariot (se tabell 5.9 och diagram 5.41). En högre arbetslöshet leder i sin tur till att lönerna ökar långsammare.

Tabell 5.9 Nyckeltal, alternativscenario med högre produktivitet

Avvikelse från huvudscenariot inom parentes, procentuell förändring om annat ej anges

	2008	2009	2010	2011
BNP	1,5 (0,0)	2,1 (0,8)	3,9 (0,8)	3,9 (0,4)
Hushållens konsumtion	1,8 (0,0)	3,5 (1,2)	4,9 (1,7)	3,0 (-0,2)
Investeringar	3,5 (0,5)	1,2 (2,0)	7,4 (3,2)	9,1 (1,6)
Sysselsatta	1,0 (-0,2)	-0,2 (-0,2)	0,2 (0,4)	1,0 (0,1)
Arbetslöshet ¹	6,2 (0,2)	6,8 (0,4)	6,6 (0,0)	5,9 (-0,1)
Timlön	4,3 (0,0)	3,3 (-0,8)	3,1 (-0,4)	4,0 (0,2)
KPIX ²	2,4 (-0,4)	0,9 (-1,2)	0,9 (-0,4)	1,7 (0,0)
BNP-gap ³	-2,1 (-1,4)	-2,2 (-0,4)	-0,9 (0,4)	-0,2 (0,4)
Reporänta ⁴	4,50 (-0,25)	2,50 (-0,50)	2,50 (-0,75)	3,50 (-0,50)
Finansiellt sparande ⁵	2,7 (-0,1)	0,8 (-0,3)	1,7 (0,1)	2,6 (0,1)

¹ I procent av arbetskraften.² Årsgenomsnitt.³ Skillnad i procent mellan faktisk och potentiell produktion.⁴ Slutkurs.⁵ Procent av BNP.

Källa: Finansdepartementet.

Högre tillväxt och lägre inflation 2009–2011

Den starkare produktivetsutvecklingen, som följer av anpassningen av personalstyrkan, i kombination med lägre löneökningar leder till betydligt lägre enhetsarbetskostnader jämfört med i huvudscenariot. Det svaga efterfrågeläget leder till att företagen låter en stor del av sina lägre kostnader slå igenom i lägre prisökningar.

Det lägre inflationstrycket medför att Riksbanken sänker reporäntan mer än vad som är fallet i huvudscenariot. Den lägre räntan i kombination med högre reallöner och högre förväntade framtida inkomster, till följd av den högre produktiveten, bidrar till att hushållens konsumtion utvecklas betydligt bättre 2009–2010 än i det mest troliga scenariot.

Den högre potentiella produktionsnivån medför att företagen redan under 2008 börjar anpassa produktionskapaciteten mot den nya högre nivån. Investeringarna utvecklas därmed bättre 2008–2011 än i huvudscenariot.

Den starkare efterfrågan leder även till att sysselsättningen ökar fortare under 2010–2011. Arbetslösheten ligger på samma nivå som i huvudscenariot 2010, för att 2011 vara något lägre (se diagram 5.41 och tabell 5.9). Den inledningsvis svaga utvecklingen på arbetsmarknaden medför att det finansiella sparandet försäm-

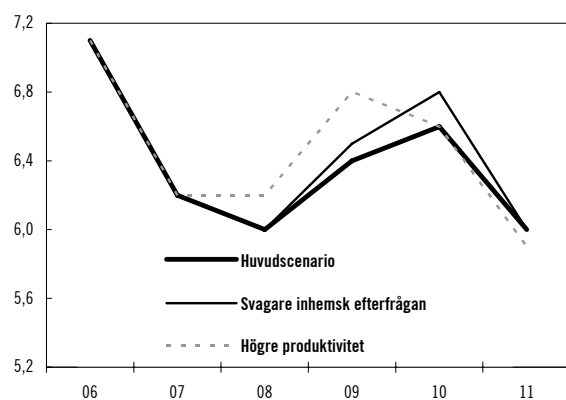
ras något 2008 och 2009 jämfört med huvudsce-
nariot (se tabell 5.9).

Ett alternativt antagande om vad som orsa-
kade produktivetsfallet 2007 och första halvåret
2008 har således en stor effekt på den framtida
ekonomiska utvecklingen i Sverige. Åren 2008–
2011 blir BNP-tillväxten i genomsnitt 0,5
procentenhet högre per år än i huvudscenariot.

På lång sikt har den högre produktiviteten
slagit igenom i en BNP-nivå som är 1,8 procent
högre än i huvudscenariot (se diagram 5.40).⁵⁷
Det finansiella sparandet förbättras på lång sikt
jämfört med huvudscenariot.

Diagram 5.41 Arbetslöshet

I procent av arbetskraften

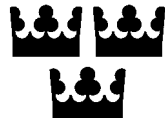


Källa: Finansdepartementet.

⁵⁷ BNP ökar mer än den initiala produktivetsökningen eftersom högre reallöner medför att relativpriset på kapital faller, vilket innebär att företagens önskade kapitalintensitet stiger. Det innebär att kapitalstocken ökar mer än den initiala produktivetsuppgången indikerar. Sysselsättningsgraden och inflationen återgår till samma nivåer som i huvudscenariot.

6

Inkomster och skattefrågor



6 Inkomster och skattefrågor

Sammanfattning

- Bolagsskatten sänks från 28 till 26,3 procent och arbetsgivar- och egenavgifterna sänks från 32,42 till 31,42 procent resp. 30,71 till 29,71 procent.
- Jobbskatteavdraget utvidgas vilket sammantaget innebär att jobbskatteavdraget har sänkt skatten med över 1 000 kronor per månad för det stora flertalet löntagare.
- Den nedre skiktgränsen för statlig skatt höjs, vilket innebär att färre personer kommer att betala statlig inkomstskatt.
- Skattekvoten beräknas falla från 47,4 procent av BNP 2008 till 45,8 procent av BNP 2011. Skattekvoten exklusive skatt på transfereringar beräknas uppgå till cirka 42 procent av BNP 2011.

I detta kapitel redovisar regeringen kommande åtgärder på skatte- och avgiftsområdet samt utfall och prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster. Kapitlet inleds med en genomgång av de skattepolitiska riktlinjer regeringen presenterade i 2008 års ekonomiska vårproposition. I avsnitt 6.2 presenteras förslag på skatte- och avgiftsområdet tillsammans med en offentligfinansiell bedömning för budgetåret 2009. I avsnitt 6.3 redovisas prognoser för den offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster. I kapitlet finns också en fördjupningsruta med en ekonomiskt orienterad klassificering av svenska skatter och avgifter.

6.1 De skattepolitiska riktlinjerna

Regeringen presenterade i 2008 års ekonomiska vårproposition förslag på ett antal riktlinjer för skattepolitiken (prop. 2007/08:100, avsnitt 5.3). Det innebär att skattepolitiken för de kommande åren genom fem hållpunkter inriktas på att stödja de övergripande målen för regeringens ekonomiska politik genom att bidra till en varaktigt högre sysselsättning och en högre generell och rättvist fördelad välfärd. Förslaget innebär också att skattepolitiken utformas så att fem allmänna krav som ställs på de svenska skattereglerna i en globaliserad värld tillgodoses. Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2007/08:Fi420, rskr. 2007/08:259). I detta avsnitt återges först de olika riktlinjerna varefter deras funktion kommenteras liksom deras relation till de skatteåtgärder som aviseras i denna proposition.

De fem hållpunkterna

1. Goda förutsättningar för varaktigt hög sysselsättning

Skattereglerna ska bidra till att öka den varaktiga sysselsättningen (antalet arbetade timmar) genom ökat arbetsmarknadsdeltagande, genom att personer som redan har arbete ökar sitt arbete och genom ökad utbildning och kompetens hos dem som arbetar.

2. Goda villkor för företagande och investeringar

Skattereglerna ska ge goda villkor för investeringar i Sverige, genom att attrahera utländska företags lokalisering och investeringar i Sverige och genom att företag redan verksamma i Sverige ökar sina investeringar. Därutöver ska

också goda villkor gälla för svenska företags investeringar i utlandet.

3. *Generell och rättvist fördelad välfärd*

Skattepolitiken ska utformas så att målen om en generell och rättvist fördelad välfärd och högre sysselsättning säkerställs.

4. *Effektiva ekonomiska styrmedel*

Skattereglerna ska bidra till att negativa miljö- och folkhälsoaspekter fångas upp i prisbildningen på olika marknader genom internalisering av s.k. negativa externa effekter. Korrigeringar av sådana effekter bör ske på ett så effektivt sätt som möjligt med beaktande av andra krav på skattesystemet. På miljöområdet ska skatterna samordnas med andra styrmedel – som exempelvis handel med utsläppsrätter – så att miljöstyrningen blir samhällsekonomiskt effektiv. Principen om att förorenaren ska betala ska gälla.

5. *Ett legitimt och rättvist skattesystem*

Skattereglerna ska utformas så att de stärker medborgarnas förtroende för skattesystemet och underlättar för dem att göra rätt för sig. Skattefel ska begränsas och skattebrott, skattefusk och skatteundandragande motverkas.

De fem kraven

6. *Hållbara offentliga finanser*

Skatterna ska finansiera offentliga utgifter på ett hållbart sätt med bevarande av samhälls-ekonomisk balans. Utifrån detta fiskala krav ska skattereglerna utformas på ett så enkelt sätt som möjligt med beaktande av målet om hög välfärd och hög varaktig sysselsättning.

7. *Generella och tydliga regler*

Med beaktande av hållpunkterna ska skattereglerna vara generella och existerande särregler (skatteutgifter) löpande prövas för att förenkla systemet och för att skapa finansiellt utrymme för att sänka strategiska skattesatser.

8. *Hållbara regler i förhållande till EU*

Skatteregler och åtgärder ska vara hållbara och försvarbara i ett EG-rättsligt perspektiv.

9. *Beskattning i nära anslutning till inkomsttillfället*

På inkomstskatteområdet bör på sikt olika inslag av s.k. uppskjuten beskattning undvikas.

10. *Förenkling av regler för ökad effektivitet*

Arbetet med att förenkla skattereglerna (minskad administrativ börda) drivs vidare. I arbetet ska nyttan av förenklingar för företagen beaktas liksom behovet av att värna skatteintäkterna.

Hållpunkterna och kraven ger en ram för utvecklingen av skattepolitiken. De anger vilka åtgärder som är angelägna och vad som bör undvikas. De fem hållpunkterna med dess koppling till den ekonomiska politiken pekar i första hand ut vad som är angeläget medan de fem kraven har sin tyngdpunkt på det som bör undvikas. En i förhållande till hållpunkter och krav framgångsrik skattepolitik märks därmed i första hand genom att hållpunkterna förstärks medan avvikelserna från kraven bör vara så begränsade som möjligt.

I relation till riktlinjerna tar de åtgärder som aviseras i denna budgetproposition sikte på att ge bättre förutsättningar för en varaktigt högre sysselsättning genom den sänkta skatten på förvärsinkomster. Vidare förbättras villkoren för företagande och investeringar genom det brett anlagda företagspaketet. Paketet bidrar också till ett mer rättvist och legitimt skattesystem genom de åtgärder mot avancerad skatteplanering som aviseras och innehåller dessutom ett antal förenklingar för företagen. Den generella och rättvisa välfärden förstärks genom skattelättnaden för pensionärer.

6.2 Kommande förslag på skatte- och avgiftsområdet

Regeringen redovisar här ett antal åtgärder på skatteområdet med effekter för budgetåret 2009 och framåt. Med undantag för förslaget om fortsatt avtrappning av energiskatteavdraget för vindkraft kommer övriga åtgärder att föreslås i särskilda propositioner under hösten 2008 och redovisas därför i denna proposition som bedömningar.

För beskattningen av förvärsinkomster aviseras sänkt skatt dels genom en förstärkning av jobbskatteavdraget, dels genom en begränsning av uttaget av den statliga inkomstkatten. För personer 65 år och äldre aviseras en förenkling av jobbskatteavdraget och för pensionärer en särskild skattelättnad. Vidare ska skattereduktionen

för hushållstjänster förenklas och utvidgas och det icke-avdragsgilla beloppet för resor till och från arbetet höjas.

Som en del av regeringens företagspaket aviseras på socialavgiftsområdet en generell sänkning av den sammanlagda avgiftsnivån och en kraftfullare nedsättning av socialavgifterna för unga.

Som en del av regeringens företagspaket aviseras på området för kapital- och egendoms-skatter förbättringar i de s.k. 3:12-reglerna genom höjt schablonbelopp i förenklingsregeln och genom sänkt krav på löneuttag i löneunderlagsregeln. Vidare aviseras på samma område ett inordnande av ägarlägenheter i skattesystemet, förändringar i beskattningen av vinster på utländska premieobligationer m.m. och ett höjt schablonavdrag för andrahandsuthyrning.

Som en del av regeringens företagspaket aviseras på företagsbeskattningsområdet en sänkning av bolagsskatten, en sänkning av expansionsfondsskatten, möjlighet till överföring av skogskonto och skogsskadekonto vid generationsskiften, utökade möjligheter till direktavskrivningar för inventarier av mindre värde och ändrade regler för avräkning av utländsk skatt. Vidare aviseras förändringar i underprisreglerna för handelsbolag m.m., förändringar i reglerna om avdragsrätt för räntor i företagssektorn och ett antal förenklingsåtgärder som rör reglerna för periodiseringsfonder, möjligheter att lämna koncernbidrag till lagerbolag, kravet på ställande av säkerhet vid fysiska personers skalbolagsdeklarationer och reglerna om gränsbelopp i 3:12-reglerna.

På energi- och miljöskatteområdet lämnar regeringen en bedömning i frågan om skatter och effektiv miljöstyrning. Vidare aviseras den enligt gällande regler årligen återkommande uppräknings av energi- och koldioxidskattsatserna efter prisutvecklingen, fortsatta skattelättnader för koldioxidneutrala drivmedel, en kommande utredning om skatt på fluorerande växthusgaser och kommande förslag om ändringar i trängselskatten. Förslag lämnas också på avtrappning av energiskatteavdraget för vindkraft.

För övriga punktskatter aviseras regeringen förslag till förändringar för stärkt kontroll vid införsel av alkohol m.m. Vidare redovisas en bedömning av reklamskatten.

På mervärdesskatteområdet och som en del av regeringens företagspaket aviseras förändringar i

reglerna om uttagsbeskattning för fastighetstjänster.

På det skatteadministrativa området aviseras förändringar i reglerna om F-skatt och om förändringar i reglerna om personnummer i folkbokföringen. Som en del av regeringens företagspaket aviseras förändringar i kraven på kassaregister och på kontrolluppgifter om betalningar till och från utlandet.

I ett avslutande avsnitt redovisas de finansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförslag som lämnas och aviseras i denna proposition.

Beskattningen av sparande

Det är angeläget att skattereglerna för olika sparformer är utformade så att likartade ekonomiska aktiviteter behandlas på ett skattemässigt neutralt sätt samt så att skatteplanering förebyggs. En reformering av skattereglerna måste också beakta den pågående integrationen av de finansiella marknaderna i Europa. Regeringen avser därför att påbörja ett arbete med att se över beskattningen av sparande genom bl.a. indirekt ägande av aktier genom kapitalförsäkring med syfte att åstadkomma en enkel, neutral och effektiv beskattning.

Vissa nya utredningar på skatteområdet

Tillgången till riskvilligt kapital är en avgörande framgångsfaktor i både nystartade företag och i expansiva och innovativa företag. Regeringen har därför den 5 juni 2008 beslutat om direktiv till en utredning om skatteincitament för investeringar i mindre företag (dir. 2008:80). Utredaren ska bl.a. analysera förutsättningar för att införa särskilda skatteincitament för att stimulera fysiska personers investeringar i onoterade företag. Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 31 mars 2009.

I enlighet med vad regeringen uttalat i 2008 års budgetproposition kommer regeringen att tillsätta en utredning om skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet.

Ärendet och dess beredning m.m.

För det ärende där förslag lämnas finns lagförslag i kapitel 3. Lagförslaget har beretts under hand med Skatteverket.

Lagrådet

Det förslag som lämnas kring förändringar i energiskatteavdraget för vindkraft är enligt rege-

ringens mening av sådan enkel beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

6.2.1 Skatter på arbetsinkomster – förvärsinkomstbeskattningen

6.2.1.1 Sänkt skatt på förvärsinkomster

Regeringens bedömning: För att ytterligare stimulera arbetsutbudet och öka den varaktiga sysselsättningen, bör skatten på förvärsinkomster från och med 2009 sänkas med 15 miljarder kronor. Detta sker genom att jobbskatteavdraget förstärks och delvis förenklas inom ramen för ett tredje steg. Vidare begränsas uttaget av den statliga inkomstskatten på förvärsinkomster.

Skälen för regeringens bedömning: I 2008 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen ett tredje steg i jobbskatteavdraget och en begränsning av uttaget av den statliga inkomstskatten på förvärsinkomster (prop. 2007/08:100 s. 17 och 52). Regeringen framhöll då att i vilken omfattning och genomförandetakt förslagen kan komma att införas beror på utvecklingen av de offentliga finanserna och det ekonomiska läget.

Efter det att vårpropositionen presenterades har Finanspolitiska rådet lämnat sin första utvärdering av måluppfyllelsen i regeringens ekonomiska politik. Såvitt gäller jobbskatteavdraget bedömer rådet att detta utifrån regeringens målsättningar – att stimulera sysselsättning och arbetskraftsdeltagande – varit välmotiverat i förhållande till de alternativa skattereformer rådet analyserat. Vad gäller dessa alternativ kan noteras att rådet bedömer att en höjning av den nedre skiktgränsen för uttag av statlig inkomstskatt skulle ha en låg offentligfinansiell kostnad genom att åtgärden har en hög självfinansieringsgrad.

Inom Finansdepartementet utarbetades där-
efter under sensvåren 2008 en promemoria som innehöll alternativa förslag till ett tredje steg i jobbskatteavdraget och en begränsning av uttaget av den statliga inkomstskatten på förvärsinkomster. Dessa hade olika budgetomslutning med totala skattesänkningar på 5 eller 15 miljarder kronor. Promemorian har remissbehand-

lats (dnr Fi2008/3983). En majoritet av remissinstanserna är positiva till ett tredje steg i jobbskatteavdraget och en begränsning av uttaget av den statliga inkomstskatten på förvärsinkomster.

För att ytterligare stimulera arbetsutbudet och därmed öka den varaktiga sysselsättningen, anser regeringen att jobbskatteavdraget bör förstärkas och delvis förenklas inom ramen för ett tredje steg. Vidare bör uttaget av den statliga inkomstskatten på beskattningsbara förvärsinkomster begränsas. Skattesänkningen bör uppgå till sammanlagt 15 miljarder kronor och motsvarar då det högre alternativet i promemorian. Det samhällsekonomiska utrymmet och de offentliga finanserna är sådana att de tillåter en skattesänkning i denna storleksordning. I förhållande till en skattesänkning enligt 5-miljardersalternativet i promemorian ger en skattesänkning med 15 miljarder kronor ca tre gånger så stora effekter på sysselsättning och BNP. Denna skattesänkning får således större effekter på arbetsutbud och därmed på den varaktiga sysselsättningen. Den gör det även mera lönsamt att arbeta för främst låg- och medelinkomsttagare som redan är sysselsatta genom att dessa får en marginalskautesänkning.

Liksom de två tidigare stegen, bör det tredje steget i jobbskatteavdraget särskilt inriktas mot att dels sänka trösklarna för att gå från fulltidsfrånvaro till åtminstone deltidsarbete, dels förstärka drivkraften hos dem som redan har ett arbete att öka sin arbetsinsats. Med detta dubbla syfte bör det tredje steget utformas så att den disponibla inkomsten ökar förhållandevis mycket för låg- och medelinkomsttagare.

Det tredje steget innebär tillkommande skattelättnader för dem som förvärsarbetar. För dem som under 2009 har arbetsinkomster som ligger över 39 000 kronor per år bör jobbskatteavdraget höjas. För den som har 22 000 kronor i månadslön och som betalar genomsnittlig kommunal inkomstskatt (31,44 procent för 2008) blir skattesänkningen genom detta tredje steg 225 kronor per månad. Av tabell 6.1 framgår vad det totala jobbskatteavdraget efter det tredje steget blir per månad för några yrkesgrupper.

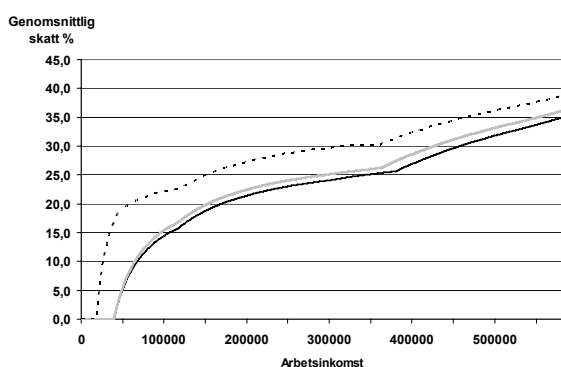
Tabell 6.1 Jobbskatteavdragen för olika månadslöner

Yrke	Månadslön	Jobbskatteavdrag	Sänkt skatt som andel av lön
Vårdbiträde	19 000 kr	1 102 kr/mån	- 5,8%
Metallarbetare	24 000 kr	1 362 kr/mån	- 5,7%
Sjuksköterska	27 000 kr	1 477 kr/mån	- 5,5%
Gymnasielärare	29 000 kr	1 511 kr/mån	- 5,2%
Läkare	50 000 kr	1 511 kr/mån	- 3,0%

Anm: Den föreslagna höjningen av den undre skiktgränsen för statlig skatt ger läkaren ytterligare 302 kronor per månad i minskad skatt. Den sänkta skatten som andel av lön uppgår för läkaren sammantaget till 3,6 %.

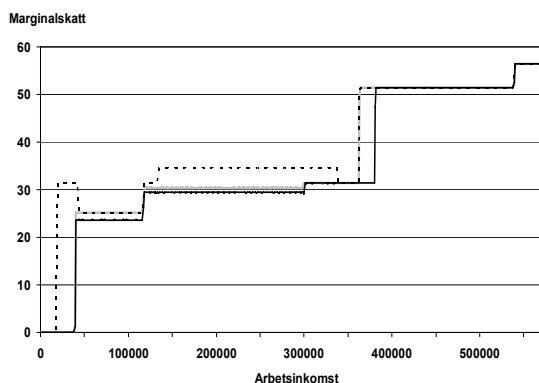
Begränsningen av uttaget av den statliga inkomstskatten på beskattningsbara förvärvsinkomster bör inriktas mot den nedre delen av den statliga inkomstskatteskalen för att öka drivkrafterna till större arbetsinsatser, ökad arbetstid och högre produktivitet. Denna sänkning bör ske genom att den nedre skiktgränsen höjs med 18 100 kronor.

Skattelättnaden på förvärvsinkomster medför ytterligare lägre genomsnittlig skatt. I diagram 6.1 visas genomsnittsskatten, vid genomsnittlig kommunalskatt, utan och med gällande jobbskatteavdrag och med föreslagna regler.

Diagram 6.1 Genomsnittlig skatt för personer som inte har fyllt 65 år utan jobbskatteavdraget (streckad linje), enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt förslaget om sänkt skatt på förvärvsinkomster (mörk linje)

Som framgår av diagrammet kommer den genomsnittliga skatten att understiga 25 procent för arbetsinkomster upp till 340 000 kronor. För låginkomsttagare ligger beskattningen därmed ungefärligen på europeisk medelnivå (jfr. S-O Lodin, Svenska skatter och omvärldsbeskattningen – en jämförelse mellan skatteuttaget i Sverige och fjorton viktiga omvärldsländer, 2008, Swedbank).

I diagram 6.2 visas marginals-katten, vid genomsnittlig kommunalskatt, utan och med gällande jobbskatteavdrag och med föreslagna regler.

Diagram 6.2 Marginalskatt för personer som inte har fyllt 65 år utan jobbskatteavdraget (streckad linje), enligt gällande regler (ljus linje) samt enligt förslaget om sänkt skatt på förvärvsinkomster (mörk linje)

Jobbskatteavdragets tredje steg innebär att marginals-katten sänks med ca 1,5 procentenheter för arbetsinkomster mellan ca 39 000 och 117 000 kronor per år. För arbetsinkomster mellan ca 118 000 och 300 000 kronor per år sänks marginals-katten med 1 procentenhet. För beskattningsbara förvärvsinkomster mellan 349 500 och 367 600 kronor per år sänks marginals-katten med 20 procentenheter. Därmed sänks marginals-katten vid genomsnittlig kommunalskatt från 51,44 procent till 31,44 procent för många heltidsarbetande med löner motsvarande de för t.ex. kontorspersonal, lärare, poliser och specialistsjuksköterskor. Således sänks marginals-katten med 20 procentenheter för drygt 180 000 personer

I tabell 6.2 visas skatten utan och med jobbskatteavdrag enligt gällande och föreslagna regler vid genomsnittlig kommunalskatt. Dessutom visas den totala inkomstskattesänkningen som procent av arbetsinkomsten. Redovisningen avser personer som har hela sin inkomst från arbete.

Tabell 6.2 Skatt på arbetsinkomster och jobbskatteavdrag enligt gällande regler samt enligt förslaget om förstärkt jobbskatteavdrag för personer som inte har fyllt 65 år (2009)

Arbetsinkomst per år	Skatt utan jobbskatteavdrag	Gällande jobbskatteavdrag	Föreslagna höjning av jobbskatteavdrag	Totalt jobbskatteavdrag	Totalt jobbskatteavdrag i procent av inkomsten
100 000	22 102	6 746	960	7 706	7,7
150 000	37 319	7 623	1 563	9 186	6,1
200 000	54 611	9 714	2 066	11 780	5,9
250 000	71 903	11 805	2 569	14 374	5,7
300 000	89 195	13 888	3 082	16 970	5,7
350 000	106 078	15 082	3 081	18 133	5,2
400 000	129 378	15 052	3 081	18 133	4,5
500 000	180 818	15 052	3 081	18 133	3,6

Jobbskatteavdraget gör det mer lönsamt att arbeta för dem som i dag står utanför arbetsmarknaden. Det bidrar också, genom sänkta marginalskatter, till ett ökat arbetsutbud för många av dem som redan har ett arbete. Av tabellen framgår att jobbskatteavdraget förstärker utbytet av att, vid en hypotetiskt given årsinkomst på 250 000 kronor, gå från t.ex. heltidsarbetslöshet till heltidsarbete, med 14 374 kronor. Jobbskatteavdraget, som procent av inkomsten, är högre för låg- och medelinkomsttagare.

För personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år bör jobbskatteavdraget förenklas. Det bör bestämmas som summan av 20 procent av arbetsinkomster upp till och med 100 000 kronor och 5 procent av arbetsinkomster mellan 100 000 och 300 000 kronor. Därmed utvidgas jobbskatteavdraget så att pensionärer med låga arbetsinkomster också omfattas.

Regeringen avser att under hösten lägga fram förslag till riksdagen om ett förstärkt och delvis förenklat jobbskatteavdrag och en sänkning av den statliga inkomstskatten med nu aviserad innebörd. Förslagen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

6.2.1.2 Sänkt skatt för pensionärer

Regeringens bedömning: En skattelättnad bör införas för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år. Skattelättnaden bör gälla det stora flertalet ålderspensionärer och vara särskilt stor för pensionärer med lägre inkomster. Reformen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: I 2008 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen förbättringar av de ekonomiska villkoren för i första hand de sämst ställda pensionärerna (prop. 2007/08:100 s. 18 och 57).

Inom Finansdepartementet utarbetades där efter en promemoria med en modell för skattelättnad för personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år och som har låga taxerade förvärvsinkomster. Reformen skulle innebära ett förhöjt grundavdrag vid låga inkomster. Ca 28 procent av samtliga pensionärer i åldersgruppen skulle omfattas av promemorians förslag. Den offentligfinansiella effekten av förslaget uppskattades till ca 790 miljoner kronor. I promemorian framhölls att regeringens slutliga ställningstagande i fråga om skattelättnadens storlek och avtrappningsregler skulle ske i budgetpropositionen för 2009.

Promemorian har remissbehandlats och en majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Den ekonomiska utvecklingen för pensionärerna har varit god under senare år, eftersom inkomst- och tilläggspensionerna är kopplade till inkomstutvecklingen genom s.k. följsamhetsindexering.

De ekonomiska villkoren för pensionärer ser emellertid olika ut beroende på ålder och tidigare arbetsmarknadsanknytning. Sammantaget understiger den genomsnittliga disponibla inkomsten för personer som är över 65 år den genomsnittliga disponibla inkomsten för personer som är under 65 år.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det är angeläget att förbättra den ekonomiska situationen för pensionärerna.

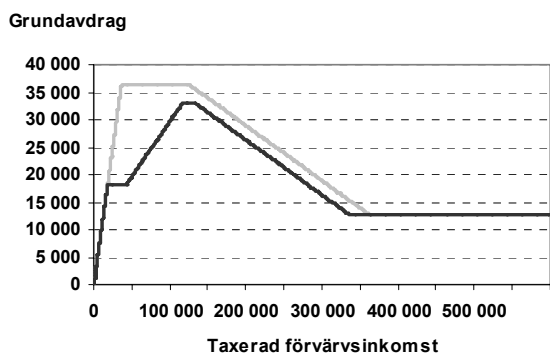
Till skillnad från vad som föreslogs i promemorian bedömer regeringen att reformen bör omfatta det stora flertalet pensionärer. Skattelättnaden bör vara särskilt stor vid låga inkomster.

Reformen innebär att grundavdraget höjs vid taxerade inkomster upp till ca 363 000 kronor för beskattningsåret 2009. För en ensamstående garantipensionär, född 1938 eller senare, som saknar inkomstpension, ökar den årliga nettoinkomsten med ca 2 600 kronor vid en genomsnittlig kommunalskattesats (31,44 procent för 2008). Skattelättnaden för den som har inkomster mellan ca 133 000 kronor och 337 000 kronor beräknas till ca 800 kronor per år. Vid inkomster över ca 363 000 kronor lämnas inget förhöjt grundavdrag.

Reformen innebär att drygt 90 procent av åldersgruppen kommer att omfattas av skattesänkningen.

I diagram 6.3 redovisas grundavdraget enligt gällande regler och enligt aviserade regler för beskattningsåret 2009.

Diagram 6.3 Grundavdrag enligt gällande regler (mörk linje) och enligt aviserat förslag (ljus linje).



I tabell 6.3 visas exempel på årliga nettoinkomstökningar genom det förhöjda grundavdraget vid olika kombinationer av inkomster och kommunala skattesatser.

Pensionärer med inkomster över ca 363 000 kronor får inget förhöjt grundavdrag men gynnas i stället genom en höjning av skiktgränsen för statlig inkomstskatt.

Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett förslag till lagstiftning med nu aviserad innebörd senare under hösten 2008.

Tabell 6.3 Exempel på nettoinkomstökningar per år (kronor) genom det förhöjda grundavdraget vid olika inkomst- och kommunalskattenivåer

Inkomstnivå	Kommunalskatt (%)		
	Lägsta (28,89)	Medel (31,44)	Högsta (34,09)
Låg inkomst, 50 000 kr	4 800	5 200	5 700
Garantipensionär, född 1938 eller senare:			
– Gift/sammanboende, 81 300 kr	3 000	3 300	3 500
– Ensamstående, 91 200 kr	2 400	2 600	2 900
Garantipensionär, född 1937 eller tidigare:			
– Gift/sammanboende, 82 800 kr	2 900	3 200	3 400
– Ensamstående, 92 900 kr	2 300	2 500	2 700
150 000 kr	800	800	900
200 000 kr	800	800	900
300 000 kr	800	800	900
400 000 kr	0	0	0

6.2.1.3 Skattereduktionen för hushållstjänster förenklas och utvidgas

Regeringens bedömning: Det nuvarande systemet med skattereduktion för hushållstjänster bör förenklas samt utvidgas till att även omfatta tjänster utförda av fysiska personer som inte har F-skattsedel. Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Lagen (2007:346) om skattereduktion för hushållsarbete trädde i kraft den 1 juli 2007. I propositionen Skattelättnader för hushållstjänster, m.m. (prop. 2006/07:94, s. 36) gjorde regeringen bedömningen att det var angeläget att så snabbt som möjligt införa skattelättnaden. Av denna anledning infördes till att börja med ett beprövat system med skattereduktion. Regeringen framhöll dock att det borde tillsättas en utredning för att undersöka möjligheterna att hitta ett enklare system för att subventionera köp av hushållstjänster (prop. 2006/07:94, s. 36).

I Hushållstjänstutredningens betänkande Skattelättnader för hushållstjänster (SOU 2008:57) föreslås förenklingar av systemet med skattelättnader för hushållstjänster. Utredningen föreslår att en privatperson som köper en

hushållstjänst av någon som innehar F-skattsedel ska kunna komma överens med säljaren om att endast betala halva arbetskostnaden. Säljaren kan därefter begära utbetalning från Skatteverket med resterande belopp. Det säljaren får utbetalt motsvarar köparens skattereduktion vid nuvarande regler. Utredningen föreslår vidare att även en privatperson som köper en hushållstjänst av en fysisk person som inte har F-skattsedel ska kunna tillgodoräknas skattereduktion. I detta fall ska skattereduktion tillgodoräknas med ett belopp som motsvarar de redovisade arbetsgivaravgifterna.

Betänkandet har remissbehandlats under sommaren 2008. Remissutfallet är i huvudsak positivt.

Regeringen avser att senare under hösten 2008 återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning med anledning av betänkandet. Ändringarna bör träda i kraft den 1 juli 2009.

6.2.1.4 Avdrag för resor

Regeringens bedömning: Beloppsgränsen för när kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får dras av bör höjas från 8 000 kronor till 9 000 kronor. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Avdrag för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får enligt gällande regler göras endast till den del kostnaderna överstiger 8 000 kronor. Skatteverket har i en hemställan till Finansdepartementet (dnr Fi2008/1817) föreslagit att beloppsgränsen av förenklingsskäl höjs till 9 000 kronor. Förslaget har sin bakgrund i att Storstockholms lokaltrafik har höjt priset för ett 30-dagarskort till 690 kronor och att årskostnaden därmed kommer att överstiga nu gällande beloppsgräns. Enligt regeringens bedömning bör därför en höjning av beloppsgränsen ske. En sådan höjning utgör vidare ett led i finansieringen av de skattesänkningar som regeringen bedömer ska göras. Höjningen motiveras också utifrån att kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen i inte obetydlig grad kan hänföras till privata levnadskostnader, vilka inte bör få dras av vid inkomstberäkningen. Finansdepartementet kommer att remittera ett

förslag med angivna ändring. Den aviserade ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009. Regeringen avser att senare under hösten 2008 återkomma till riksdagen med ett förslag.

6.2.2 Skatter på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.

6.2.2.1 Sänkta socialavgifter och förändrade avgiftsnivåer

Regeringens bedömning: Det sammanlagda uttaget av socialavgifter och allmän löneavgift bör sänkas med 1 procentenhet. Det sammanlagda uttaget kommer därmed att uppgå till 31,42 procent av avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifter och 29,71 procent av avgiftsunderlaget för egenavgifter. Därutöver bör även avgifternas sammansättning förändras. De nya nivåerna bör gälla från och med den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Socialavgifter tas ut för finansiering av de sociala trygghetssystemen. Socialavgifterna betalas i form av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. Utöver socialavgifterna ska arbetsgivare och enskilda näringsidkare betala allmän löneavgift. För 2008 uppgår arbetsgivaravgifterna, inklusive den allmänna löneavgiften, till 32,42 procent av avgiftsunderlaget och egenavgifterna, inklusive den allmänna löneavgiften, till 30,71 procent.

Det sammanlagda uttaget av socialavgifter och allmän löneavgift ligger i dagsläget på en förhållandevis hög nivå. Regeringen anser därför att det sammanlagda avgiftsuttaget bör sänkas och detta av två skäl. För det första leder en sänkning av avgifterna till att skattekillen på arbete minskar. Detta ökar arbetsutbudet, främjar den ekonomiska effektiviteten och reducerar de välfärdsförluster som följer av en hög skattekill. För det andra kan en sänkning av avgifterna antas ha en positiv effekt på arbetskraftsefterfrågan, i vart fall på kort och medellång sikt. Detta gäller särskilt i dagens läge på arbetsmarknaden som innebär att en avgiftssänkning på kort sikt kan förväntas få förhållandevis små effekter på lönebildningen. Enligt regeringen bör avgiftsuttaget sänkas med 1 procentenhet.

Sänkningen bör i princip ske genom en nedläggning av den allmänna löneavgiften med

1 procentenhet. En sådan nedsättning kommer att leda till att det totala avgiftsuttaget uppgår till 31,42 procent för arbetsgivaravgifterna och 29,71 procent för egenavgifterna.

Förutom att det sammanlagda uttaget av socialavgifter och allmän löneavgift bör sänkas med 1 procentenhet bör även avgifternas sammansättning ändras. För 2009 beräknas de utgifter som sjukförsäkringsavgiften ska täcka uppgå till 85,6 miljarder kronor. Sjukförsäkringsavgiften i arbetsgivaravgifterna bör därför sänkas med 1,00 procentenhet till 6,71 procent av avgiftsunderlaget och i egenavgifterna likaså med 1,00 procentenhet till 6,93 procent av avgiftsunderlaget. Justeringen av sammansättningen bör göras inom ramen för ett oförändrat avgiftsuttag. Det sker genom att den allmänna löneavgiften justeras i motsvarande mån. Eftersom det totala avgiftsuttaget föreslås sänkas med en procentenhet kommer dock sänkningen av sjukförsäkringsavgiften inte innebära någon förändring av den allmänna löneavgiften. Den allmänna löneavgiften förblir oförändrad (7,49 – 1,00 + 1,00 = 7,49). I tabellerna 6.4–6.5 redovisas arbetsgivaravgifter och egenavgifter före och efter nu aviserade förändringar.

Finansdepartementet kommer att remittera ett förslag med angivna ändringar. Regeringen avser att senare i höst återkomma med förslag till riksdagen. Förändringarna i avgiftsnivåerna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Tabell 6.4 Arbetsgivaravgifter 2008 och 2009 enligt regeringens bedömning

procent

Arbetsgivaravgifter	2008	2009
Sjukförsäkringsavgift	7,71	6,71
Föräldraförsäkringsavgift	2,20	2,20
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70	1,70
Arbetsmarknadsavgift	2,43	2,43
Arbets-skadeavgift	0,68	0,68
<i>S:a socialavgifter</i>	<i>24,93</i>	<i>23,93</i>
Allmän löneavgift	7,49	7,49
S:a socialavgifter och allmän löneavgift	32,42	31,42

Tabell 6.5 Egenavgifter 2008 och 2009 enligt regeringens bedömning

procent

Egenavgifter	2008	2009
Sjukförsäkringsavgift	7,93	6,93
Föräldraförsäkringsavgift	2,20	2,20
Ålderspensionsavgift	10,21	10,21
Efterlevandepensionsavgift	1,70	1,70
Arbetsmarknadsavgift	0,50	0,50
Arbets-skadeavgift	0,68	0,68
<i>S:a socialavgifter</i>	<i>23,22</i>	<i>22,22</i>
Allmän löneavgift	7,49	7,49
S:a socialavgifter och allmän löneavgift	30,71	29,71

6.2.2.2 Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga

Regeringens bedömning: Nedsättningen av socialavgifterna för unga bör göras kraftfullare genom att åldersgruppen utvidgas till att omfatta alla som vid årets ingång inte har fyllt 26 år och genom att avgifterna sänks ytterligare. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Ungdomsarbetslösheten har under 2000-talet varit hög i Sverige i förhållande till många andra jämförbara länder. Flera åtgärder har vidtagits för att bekämpa ungdomsarbetslösheten. Den 1 juli 2007 sänktes arbetsgivaravgifterna för personer som vid årets ingång har fyllt 18 men inte 25 år från 32,42 till 21,30 procent. Motsvarande sänkning gjordes även beträffande egenavgifterna från 30,71 till 20,45 procent.

Arbetslösheten bland ungdomar (15–24 år) minskade under 2007 med 2,1 procentenhet. Trots det uppgick arbetslösheten bland ungdomar till 19,2 procent under 2007. Bland 15–19-åringar var arbetslösheten nästan 30 procent under samma period. Andelen ungdomar (15–24 år) av befolkningsintervallet 15–64 år har dessutom ökat med cirka 2 procentenhet under de senaste fem åren.

Eftersom arbetslösheten bland unga fortfarande är alltför hög, anser regeringen att det finns skäl att ytterligare stimulera efterfrågan på yngre arbetskraft och därmed underlätta för fler unga att komma in på arbetsmarknaden. För att stimulera efterfrågan på yngre arbetskraft bör målgruppen för gällande nedsättning utvidgas. Åtgärden bör även omfatta personer under 18 år och personer som vid årets ingång har fyllt 25 men inte 26 år. Därmed kommer alla som vid årets ingång inte har fyllt 26 år att omfattas. En sådan utvidgning kommer bl.a. att öka möjligheterna för unga som vill feriearbeta och underlätta för unga som av olika skäl vill komma ut på arbetsmarknaden före 18 års ålder.

Förutom den utvidgning av nedsättningen till fler åldersgrupper som bör göras bör även själva nedsättningen göras mer kraftfull. De nya lägre avgifterna bör uppgå till hela ålderspensionsavgiften samt endast en fjärdedel av de övriga avgifterna. De totala arbetsgivaravgifterna, inklusive den allmänna löneavgiften, för unga kommer således, med beaktande av den i föregående avsnitt aviserade generella nedsättningen, att uppgå till 15,49 procent i stället för nuvarande 21,30 procent, vilket innebär en sammanlagd sänkning med 5,81 procentenheter. De totala egenavgifterna, inklusive den allmänna löneavgiften, för unga kommer på motsvarande sätt att uppgå till maximala 15,07 procent i stället för nuvarande 20,45 procent, vilket innebär en sammanlagd sänkning med 5,38 procentenheter. För de nya åldersgrupperna innebär de aviserade förslagen en sammanlagd sänkning med 16,93 procentenheter av arbetsgivaravgifterna och 15,64 procentenheter av egenavgifterna. Regeringen har den 28 augusti i år beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2009. Regeringen avser att senare under hösten återkomma till riksdagen med förslag.

6.2.3 Skatter på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter

6.2.3.1 Förbättringar av 3:12-reglerna

Höjt schablonbelopp i förenklingsregeln

Regeringens bedömning: Nivån på schablonbeloppet i den s.k. förenklingsregeln bör höjas från två till två och ett halvt inkomstbasbelopp. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Reglerna om utdelning och kapitalvinst för ägare av fåmansföretag är komplicerade. De är särskilt administrativt betungande för de företagare som har ett litet kapital och ett fåtal anställda. Detta gäller för många nystartade företag. Av bl.a. denna anledning har regelverket från och med beskattningsåret 2006 kompletterats med en förenklingsregel. Denna innebar ursprungligen att ett schablonbelopp på ett och ett halvt inkomstbasbelopp alltid skulle kunna tas ut som kapitalbeskattad inkomst med en skattesats på 20 procent. När förenklingsregeln infördes bedömdes att uppemot 60 procent av samtliga ägare till kvalificerade andelar skulle välja att tillämpa denna regel. Ytterligare ett skäl för denna regel är att löneunderlagsregeln har ett begränsat värde för t.ex. ägare av nystartade företag på grund av att kravet på eget löneuttag inte alltid kan uppfyllas i ett start- eller expansionsstadium.

Efter förslag i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, finansplan m.m., avsnitt 5.5.1.1) har schablonbeloppet höjts till två inkomstbasbelopp. Ändringen gäller från ingången av 2007.

Regeringen anser att det nu finns skäl att ytterligare stimulera nyföretagande och förenkla för ägarna av de mindre fåmansföretagen. Schablonbeloppet bör därför höjas till två och ett halvt inkomstbasbelopp. Finansdepartementet kommer att remittera ett sådant förslag. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Sänkt löneuttagskrav i löneunderlagsregeln

Regeringens bedömning: Det maximala löneuttagskravet i löneunderlagsregeln bör sänkas från femton till tio inkomstbasbelopp. Löneuttagskravet uppgår härefter till sex inkomstbasbelopp plus fem procent av den sammanlagda kontanta ersättningen till anställda i företaget och i dess dotterföretag, dock högst tio inkomstbasbelopp. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: De ändringar som genomfördes i reglerna för ägare av fåmansföretag med verkan från och med beskattningsåret 2006 innebar bl.a. att utbetalda löner i företaget gavs ökad tyngd vid beräkningen av den inkomst som ska kapitalbeskattas hos ägarna. Reglerna innebär att en procentandel av löneunderlaget i företaget, det s.k. lönebase-erade utrymmet, under vissa villkor läggs till gränsbeloppet, som är det maximala belopp som ska beskattas som kapitalinkomst med en skattesats på tjugoprocent. Löneunderlaget var ursprungligen den del av den sammanlagda kontanta ersättningen till alla anställda i företaget och dotterföretag året före beskattningsåret som översteg tio inkomstbasbelopp. Gränsbeloppet fick ökas med summan av tjugoprocent av det totala löneunderlaget och trettio procent av den del av löneunderlaget som översteg sextio inkomstbasbelopp.

För att tillämpa löneunderlagsregeln och få beräkna ett lönebaserat utrymme måste ägaren av ett fåmansföretag ta ut lön av viss storlek. Detta s.k. löneuttagskrav innebär att ägaren under året före beskattningsåret måste ha gjort ett eget löneuttag som inte understiger sex inkomstbasbelopp plus fem procent av den sammanlagda kontanta ersättningen till anställda i företaget och i dess dotterföretag, dock högst femton inkomstbasbelopp. Inom en närstående-krets ska minst en person uppfylla löneuttagskravet.

Efter regeringens förslag i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, finansplan m.m., avsnitt 5.5.1.2) har förbättringar skett genom att det avdrag på tio inkomstbasbelopp som begränsade den lönesumma som legat till grund för beräkning av lönebaserat utrymme togs bort. Vidare höjdes utrymmet för kapital-

beskattad inkomst som baseras på lönesumman från tjugoprocent till tjugofem procent upp till en lönesumma på sextio inkomstbasbelopp. Ändringarna gäller från ingången av 2007.

Löneuttagskravet upplevs av många företagare som alltför högt. Kritiken har bl.a. gått ut på att höga löneuttag riskerar att leda till likviditetsproblem och att ett högt lönekrav leder till svårigheter för medarbetarägda konsultföretag. Vidare är det svårt för företagare som arbetar deltid att utnyttja löneunderlagsregeln.

Regeringen anser att det finns anledning att ytterligare förbättra villkoren för småföretagarna och göra det mer attraktivt att bedriva företag. Som en del av denna småföretagarinriktning bör det maximala löneuttagskravet sänkas från femton till tio inkomstbasbelopp. Finansdepartementet kommer att remittera ett sådant förslag. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

6.2.3.2 Taxering och beskattning av ägarlägenheter

Regeringens bedömning: Ägarlägenheter bör inordnas i skattesystemet på ett sådant sätt att det råder neutralitet i beskattningen av ägarlägenheter och småhus.

Skälen för regeringens bedömning: Inom Justitiedepartementet bereds en lagrådsremiss med förslag till införande av ägarlägenheter i samband med nyproduktion (Ju2008/3484/L1). En särskild utredare har i en promemoria utarbetat förslag till de kompletterande värderings- och beskattningsregler som behövs för att ägarlägenheter ska kunna införas. Förslagen innebär att skattereglerna för ägarlägenheterna i all väsentligt ska vara desamma som för småhusen. I promemorian föreslås dock att ägarlägenheter ska värderas enligt samma regler som gäller för hyreshus. Promemorian har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett förslag med denna innebörd. Lagändringarna bedöms kunna träda i kraft under nästa år.

6.2.3.3 Beskattning av vinster på utländska premieobligationer m.m.

Regeringens bedömning: Vinster i utländska lotterier som anordnas i ett EES-land och vid vinstdragning på utländska premieobligationer som är utställda av ett land inom EES-området bör vara befriade från inkomstskatt i Sverige. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: EG-domstolen fann i dom den 13 november 2003 (mål C-42/02, Lindman) att det inte är förenligt med EG-rätten att inkomstbeskatta vinnaren av en lotterivinst från en annan medlemsstat när vinster i lotterier som anordnas i den egna medlemsstaten är skattefria vid inkomstbeskattningen. Den svenska lagstiftningen medför enligt huvudregeln en beskattning av vinster i utländska lotterier eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer samtidigt som motsvarande svenska vinster är skattefria.

Med anledning av domen utarbetades inom Finansdepartementet en promemoria med förslag till nya regler avseende beskattning av denna typ av vinster från utlandet. I promemorian gjordes bedömningen att vinster i utländska lotterier och vid vinstdragning på utländska premieobligationer ska vara skattefria i Sverige om lotterierna är anordnade inom EES-området och har erforderliga tillstånd eller står under offentlig kontroll respektive är utgivna av stater som tillhör detta område.

En särskild utredare fick härefter i uppdrag att se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet. Utredaren gjorde samma bedömning som den som gjordes i promemorian (SOU 2006:11).

Betänkandet har remissbehandlats. Regeringen avser att under hösten återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning med anledning av betänkandet. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

6.2.3.4 Höjt schablonavdrag för andrahandsuthyrning

Regeringens bedömning: Schablonavdraget vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyresrätt bör höjas från 4 000 kronor per år till 12 000 kronor per år från och med den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyresrätt gäller att avdrag ska göras med ett schablonbelopp, som uppgår till 4 000 kronor per år. Vid upplåtelse av privatbostadsfastighet ska dessutom ett belopp som motsvarar 20 procent av intäkten av upplåtelsen dras av. Detta belopp – dvs. det avdrag som ska göras utöver schablonbeloppet – motsvaras av upplåtarens hyra vid upplåtelse av hyresrätt respektive innehavarens avgift vid upplåtelse av bostadsrätt.

Utredningen om privatpersoners upplåtelse av den egna bostaden (SOU 2007:74) har föreslagit att schablonavdraget vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyresrätt ska höjas. Förslaget har remissbehandlats. Regeringen avser att under hösten lämna ett förslag till riksdagen med innebörd att schablonavdraget höjs till 12 000 kronor per år från och med den 1 januari 2009.

6.2.4 Skatter på kapitalanvändning – företagsskatter

6.2.4.1 Sänkt bolagsskatt

Regeringens bedömning: Bolagsskatten bör sänkas från 28 procent till 26,3 procent. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Den svenska bolagsskatten har tidigare haft en konkurrenskraftig utformning som inneburit goda villkor för befintliga företag samt för investeringar i Sverige och därmed för den ekonomiska tillväxten. Ur ett tillväxtperspektiv visar studier att bolagsskatten, såväl vad gäller skatteuttagets nivå som skattens utformning, tillhör de skatter som betyder allra mest för tillväxten.

Under senare år har emellertid Sveriges relativa position försämrats genom att ett flertal länder sänkt sina skattesatser. En sammanfattande bild av förändringarna av bolagsskattesatserna i EU framgår av tabell 6.6 och diagram 6.4.

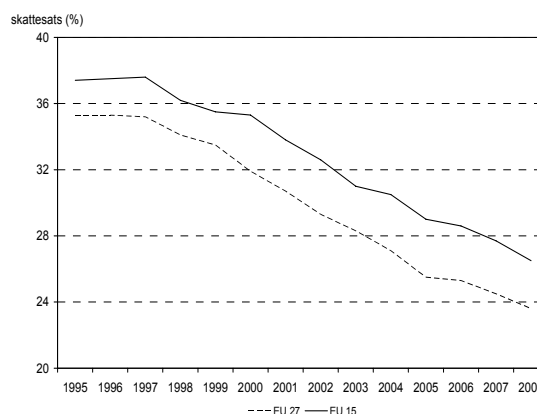
Tabell 6.6 Förändringar av formell bolagsskattesats i EU:s medlemsländer

Land	Bolagsskattesats (%)	Reformår
Belgien (BE)	39 till 33	2003
Bulgarien (BG)	15 till 10	2006, 2007
Cypern (CY)	25 till 10	2003, 2005, 2006
Danmark (DK)	30 till 25	2005, 2007
Estland (EE)	26 till 23	2005, 2006
Finland (FI)	29 till 26	2005
Frankrike (FR)	35,4 till 34,4	2005, 2006
Grekland (EL)	35 till 25	2005, 2006, 2007
Irland (IE)	40 till 12,5 (åtta steg)	2003 (senaste steget)
Italien (IT)	36 till 27,5	2003, 2004, 2008
Lettland (LV)	22 till 15	2003, 2004
Litauen (LT)	29 till 15	2000, 2002
Luxemburg (LU)	29,63 till 25,5 (två planerade steg)	2009, 2010
Malta (MT)	35	Uppgift saknas
Nederländerna (NL)	34,5 till 25,5	2005, 2006, 2007
Polen (PL)	28 till 19	2003, 2004
Portugal (PT)	30 till 25	2004
Rumänien (RO)	38/25 till 16	2000, 2005
Slovakien (SK)	25 till 19	2004
Slovenien (SI)	25 till 22	2007, 2008
Spanien (ES)	35 till 30 (25 för vinster upp till 120 202 euro)	2007, 2008
Storbritannien (UK)	30 till 28, 19 till 21 för vinster upp till 300 000 pund	2007, 2008
Tjeckien (CZ)	31 till 21	2004, 2005, 2006, 2008
Tyskland (DE)	38,7 till 29,8 ¹	2008
Ungern (HU)	18 till 16	2004
Österrike (AT)	34 till 25	2005

¹ Den formella skattesatsen var före resp. är efter sänkningen egentligen 26,38 resp. 15,83 procent. Till detta läggs emellertid ett "solidaritetspåslag" om 5,5 procentenheter samt kommunal skatt. På grund av storleken av tilläggen anges skattesatsen för Tyskland med dem inkluderade.

Källa: EEAG CES ifo, The EEAG Report on the European Economy 2007 och Finansdepartementet

Diagram 6.4 Justerad genomsnittlig formell bolagsskattesats i EU 1995-2008¹

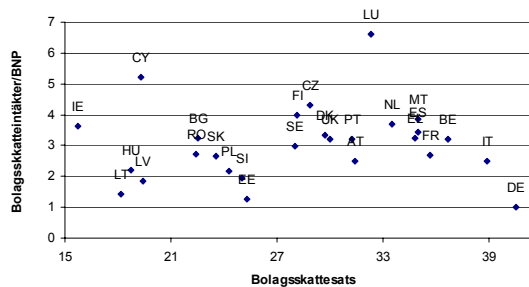


¹ Den justerade formella genomsnittliga bolagsskattesatsen inkluderar eventuella pålagor och genomsnittliga lokala skatter.

Källa: Data från Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2008 edition

Tabell 6.6 och diagram 6.4 visar på en tydlig utveckling inom EU mot lägre bolagsskattesatser. En förklaring till denna utveckling är att bolagsskattebasen är en av de mest lätttrörliga skattebaserna. Som framgår av diagram 6.4 har skattekonkurrensen tilltagit inom EU, framför allt fr.o.m. slutet av 90-talet. Sedan 2004 har Sverige en högre bolagsskatt än EU-genomsnittet.

Diagram 6.5 Bolagsskatteintäkternas andel av BNP och den justerade bolagsskattesatsen, genomsnitt 2002-2006



Källa: Data från Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2008 edition och Finansdepartementet

Diagram 6.5 visar att det inte finns något tydligt samband mellan bolagsskattesats och bolagsskatteintäkter som andel av BNP. Detta indikerar att en sänkning av bolagsskattesatsen på lång sikt kan ge en ungefär motsvarande ökning av bolagsskattebasen, dvs. självfinansieringsgraden kan vara närmare 100 procent.

Regeringen bedömer därför att det nu finns goda skäl att sänka även den svenska bolags-skattesatsen. Skattesatsen bör sänkas från 28 procent till 26,3 procent fr.o.m. 2009. Finansdepartementet kommer att remittera ett sådant förslag. Förslaget bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Den sänkta skattesatsen bör finansieras inom bolagssektorn genom att vissa skatteupplägg med ränteavdrag, s.k. räntesnurror, förhindras. Dessa upplägg har lett till ett betydande skattebortfall, ett bortfall som riskerar att öka i framtiden. Begränsningarna avses dock utformas så att affärsmässiga transaktioner, bl.a. genom s.k. internbanker, inte onödigt försvåras.

6.2.4.2 Sänkt expansionsfondsskatt

Regeringens bedömning: Expansionsfondsskatten bör sänkas från 28 procent till 26,3 procent. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Expansionsfonden ger enskilda näringsidkare en möjlighet att expandera sin verksamhet och bygga upp ett kapital i den med kvarhållna vinster som beskattas med samma skattesats som bolags-skatten uppgår till. Som en följd av att bolags-skatten sänks bör även expansionsfondsskatten sänkas i motsvarande mån. Den lägre skattesatsen bör gälla från och med beskattningsåret 2009. På grund av regelverkets konstruktion och för att inte komplicera ett regelverk som riktar sig mot de minsta företagen, bör sänkningen utformas så att den omfattar även redan gjorda avsättningar till expansionsfond. Det innebär att skillnaden mellan den nuvarande högre skattesatsen och den lägre skattesatsen återförs till företagen som en engångsförstärkning. Finansdepartementet kommer att remittera ett sådant förslag. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

6.2.4.3 Överföring av skogskonto och skogsskadekonto vid generationsskiften

Regeringens bedömning: Det bör införas en möjlighet att överföra skogskonton och skogsskadekonton i samband med generationsskiften. Ändringen bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Som tidigare har aviserats i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100, avsnitt 1.8.3) och i 2008 års budgetproposition (prop. 2007/08:1, finansplan m.m., avsnitt 5.5.4) avser regeringen att införa en möjlighet att föra över skogskonton och skogsskadekonton i samband med generationsskiften. I Finansdepartementet har det arbetats fram en promemoria med förslag till de aviserade reglerna (Fi2008/3859). Promemorian har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma med ett förslag till riksdagen under hösten 2008. Reglerna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

6.2.4.4 Utökade möjligheter till omedelbart avdrag för inventarier av mindre värde

Regeringens bedömning: Alla företag bör ges möjlighet att omedelbart dra av utgifter för inventarier vars anskaffningsvärde understiger ett halvt prisbasbelopp. Nya regler bedöms kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2009.

Skälen för regeringens bedömning: I 18 kap. 4 § inkomstskattelagen (1999:1229) anges att omedelbart avdrag får göras för inventarier av mindre värde. Därutöver finns i dag Skatteverkets allmänna råd (SKV A 2007:2) som utgår från att vad som är ett mindre värde varierar beroende på storleken på företaget. Enligt de allmänna råden anses med mindre värde för större företag normalt 20 000 kronor, för mindre företag normalt 10 000 kronor och för enskilda näringsidkare som upprättar förenklat årsbokslut normalt 5 000 kronor.

Av förenklingsskäl och för att öka förutsebarheten i bedömningen av när ett inventarium ska anses vara av mindre värde finns det anledning att lagreglera denna gräns och fastställa ett enhetligt gränsvärde för när ett inventarium ska anses vara av mindre värde. Många mindre och medelstora företag får i dag göra dessa bedömningar och har då som en form av vägledning använda sig av Skatteverkets allmänna råd. En utökad möjlighet till omedelbart avdrag bör leda till en förenklad administration och har därmed särskilt stor betydelse för de minsta företagen. Det finns därför skäl att i lag ange en beloppsgrens och hur denna gräns ska hanteras i olika situationer. Regeringen gör bedömningen att alla företag bör få möjlighet att omedelbart dra av utgifter för inventarier vars anskaffningsvärde understiger ett halvt prisbasbelopp. Prisbasbeloppet uppgår för år 2008 till 41 000 kronor.

Ett förslag måste emellertid beredas och remitteras i särskild ordning. I sammanhanget finns det även anledning att studera vilka ställningstaganden som utredningen om sambandet mellan redovisning och beskattning (SamRob) (dir. 2004:146) gör i sitt slutbetänkande beträffande frågan om sambandet i framtiden men även i fråga om eventuella förslag till förenklingar. Utredningen lämnar sitt slutbetänkande under september 2008.

Nya regler om ett beloppbestämt omedelbart avdrag för inventarier av mindre värde bedöms kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2009. Som utgångspunkt och om möjligt ska dock de nya reglerna få tillämpas på beskattningsår som börjar efter den 31 december 2008. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett förslag senare under riksmötet.

6.2.4.5 Ändrade regler för avräkning av utländsk skatt

Regeringens bedömning: Reglerna för avräkning av utländsk skatt bör i vissa delar ändras.

Skälen för regeringens bedömning: Regler bör införas som säkerställer att avräkning medges i kommissionärsförhållanden och vid kvalificerade fusioner och kvalificerade fissioner. Vidare bör carry forward-perioden (möjligheten att avräkna en utländsk skatt hänförlig till ett tidigare år)

förlängas från tre till fem år. Slutligen bör regler införas som tydliggör vilka kostnadsposter som ska beaktas vid spärrbeloppsberäkningen.

Regeringen avser att återkomma med ett förslag till riksdagen under hösten 2008.

6.2.4.6 Vissa förenklingar på företagsskatteområdet

Regeringens bedömning: Reglerna om återföring av periodiseringsfond bör förenklas så att det äldsta kvarvarande avdraget för avsättning till periodiseringsfond alltid återförs först. Det bör införas en möjlighet att lämna koncernbidrag till s.k. lagerbolag. Reglerna om ställande av säkerhet i samband med skalbolagsdeklaration inlämnad av fysiska personer bör förenklas. De s.k. 3:12-reglerna bör ändras så att årets gränsvärde bara beräknas för andelar som ägdes vid beskattningsårets ingång. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: I dag saknas regler om i vilken ordning återföring ska göras av avsättningar till periodiseringsfond. Sådana bestämmelser bör införas i syfte att förenkla för de skattskyldiga. Reglerna bör utformas så att det äldsta kvarvarande avdraget för avsättning till periodiseringsfond alltid återförs först. På så sätt kommer uppgiftslämnandet att förenklas och förutsättningarna för kontrollen att förbättras. Vidare minimeras risken för att fel uppstår när återföring görs.

Ett lagerbolag är ett vilande aktiebolag som inte har bedrivit någon verksamhet innan det förvärfvas av ett annat företag. Efter ett prejudicerande rättsfall (RÅ 2006 ref. 58) är det inte längre möjligt att med skatterättslig verkan lämna koncernbidrag till ett lagerbolag som förvärvats under året. Reglerna bör ändras så att detta blir möjligt. En sådan ändring skulle minska de administrativa kostnaderna för företagen i samband med omstruktureringar.

En fysisk person som avyttrar en andel i ett skalbolag och lämnar in en skalbolagsdeklaration måste i dag ställa säkerhet i form av en bankgaranti för den obetalda skatten i skalbolaget. Detta är administrativt betungande och innebär kostnader för såväl den enskilde som för Skatteverket. Reglerna bör därför anpassas till det

regelverk som gäller för juridiska personer, där säkerhet bara behöver ställas om Skatteverket begär detta.

De s.k. 3:12-reglerna gäller vid beskattning av aktiva delägare i fåmansföretag och syftar till att förhindra att inkomster från fåmansföretag omvandlas från progressivt beskattade arbetsinkomster till proportionellt beskattade kapitalinkomster. Reglerna innebär bl.a. att utdelning från ett fåmansföretag ska beskattas med 20 procent i inkomstslaget kapital upp till ett schablonmässigt beräknat gränsbelopp, och därutöver i inkomstslaget tjänst. Gränsbeloppet är summan av årets gränsbelopp och sparad utdelningsutrymme uppräknat med statslåneräntan ökad med tre procentenheter. Årets gränsbelopp bestäms i vissa delar utifrån förhållandena vid utdelningstillfället, eller, om utdelning inte sker, vid beskattningsårets utgång och i andra delar utifrån förhållandena vid årets ingång. I syfte att förenkla 3:12-reglerna samt att motverka oönskad skatteplanering bör årets gränsbelopp enbart beräknas för andelar som ägs vid beskattningsårets ingång.

Skatteverket har i den till Finansdepartementet ingivna promemorian ”Ändringar av skattebeslut i efterhand samt återföring av avdrag för avsättningar till periodiseringsfonder” (dnr Fi2006/2548) föreslagit de nämnda förändringarna av reglerna om periodiseringsfonder. I Finansdepartementet har det arbetats fram en promemoria med förslag till övriga angivna förenklingar på företagsbeskattningens område (dnr Fi2008/2590). Promemoriorna har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag senare under hösten 2008. Ändringarna bör träda i kraft vid årsskiftet.

6.2.4.7 Förändrade underprisregler för handelsbolag och begränsning av rätten till avdrag för lagerandelar i byggnadsrörelse

Regeringens bedömning: För att förebygga vissa skatteupplägg bör dels möjligheterna till underprisöverlåtelse till eller från handelsbolag slopas, och dels bör rätten till avdrag för värdenedgång på lagerandelar i byggnadssektorn begränsas. Reglerna bör tillämpas fr.o.m. den 18 april 2008.

Skälen för regeringens bedömning: Skatteverket har uppmärksammat att reglerna om kapitalvinstberäkning på handelsbolagsandelar systematiskt utnyttjas för omfattande skatteupplägg med avsevärt skattebortfall som följd. Skatteverket har i samband med taxeringsarbetet vid 2005-2007 års taxeringar observerat sådana förfaranden där avdragsbeloppen för förluster på handelsbolagsandelar uppgår till ca 54 miljarder kronor. Det förekommer att tillgångar – vanligen fastigheter – avyttras förpackade i handelsbolag. Transaktionen medför normalt att säljaren inte betalar någon skatt på fastighetens övervärde och att köparen inte bara erhåller fastigheten, utan också kan få ett skattemässigt avdrag motsvarande övervärdet på fastigheten. Förfarandet kan ge upphov till ett avdrag för en förlust på andelarna i handelsbolaget som i ekonomisk mening inte kan anses vara verklig. En nödvändig förutsättning för att genomföra dessa transaktioner är att övervärden kan föras till och från handelsbolag genom överlåtelse till ett pris som understiger marknadsvärdet utan att uttagsbeskattning aktualiseras. Regeringen bedömer därför att handelsbolag inte längre bör kunna vara part i en transaktion enligt reglerna om underprisöverlåtelse i 23 kap. inkomstskattelagen (1999:1229). Möjligheterna till underprisöverlåtelse till eller från handelsbolag bör därför slopas.

Skatteverket har även uppmärksammat att det förekommer vissa skatteupplägg – med ett betydande skattebortfall till följd – där de inblandade utnyttjar reglerna om lagerandelar i byggnadsrörelse. Beträffande denna typ av förfaranden har Skatteverket vid 2005-2007 års taxeringar observerat avdragsbelopp om ca 6,7 miljarder kronor. Företag i en koncern inom bygg- och fastighetsbranschen kan i dag under vissa förutsättningar förvärva ett fastighetsförvaltande företag för ett visst belopp, placera samtliga tillgångar från det förvärvade företaget i ett annat företag inom koncernen, och sälja sistnämnda företag för samma belopp som det förstnämnda företaget köptes för. Trots att transaktionen medfört ett nollresultat för koncernen kan det förvärvande företaget få göra ett skattemässigt avdrag på skillnaden mellan marknadsvärdet och det skattemässiga värdet på tillgångarna. För att motverka detta slag av skatteplanering bör det införas särskilda bestämmelser i 27 kap. inkomstskattelagen som i vissa fall begränsar

rätten till avdrag för nedskrivning och förlust på lagerandelar i byggnadsrörelse.

Regeringen har tidigare i en skrivelse till riksdagen den 17 april 2008 (skr. 2007/08:148) aviserat de nämnda åtgärderna beträffande handelsbolag och lagerandelar i byggnadsrörelse. Regeringen har i skrivelsen förklarat att eftersom de nu gällande reglerna utnyttjas för omfattande skatteplanering med avsevärt skattebortfall som följd bör de nya reglerna, med stöd av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket regeringsformen, tillämpas från och med den 18 april 2008. En promemoria med förslag har remissbehandlats (dnr Fi2008/2857).

Regeringen avser att under hösten återkomma med ett förslag till riksdagen i dessa frågor.

6.2.4.8 Förändringar i reglerna om avdragsrätt för räntor i företagssektorn

Regeringens bedömning: Reglerna om avdrag för räntor i företagssektorn bör ändras för att motverka vissa skatteupplägg inom en intressegemenskap utan att onödigt försvåra för normal affärsverksamhet. Reglerna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Skatteverket har identifierat ett antal koncerninterna skatteupplägg som innebär att ränteavdrag kan göras i Sverige medan motsvarande ränteintäkt beskattas lågt eller inte alls hos mottagaren. Enligt uppskattningar gjorda av Skatteverket reduceras det svenska skatteunderlaget med minst 25 miljarder kronor per år till följd av dessa förfaranden, vilket motsvarar 7 miljarder kronor i skattebortfall. Skatteverket bedömer att transaktionerna inte alls, eller endast marginellt, har motiverats av företagsekonomiska överväganden. Genom att åberopa lagen (1995:575) om skatteflykt har Skatteverket försökt förhindra att avdrag ges för räntor som har samband med sådana förfaranden. Regeringsrätten har dock i de s.k. Industrivärden-domarna den 6 november 2007 (RÅ 2007 ref. 84 och 85) klargjort att den lagen inte är tillämplig i dessa fall. Mot bakgrund av detta har Skatteverket i en promemoria, ”Förslag om begränsningar i avdragsrätten för ränta m.m. på vissa skulder” (dnr Fi2008/4093), daterad den 23 juni 2008

föreslagit att ränteutgifter m.m. inte får dras av under vissa förutsättningar. De föreslagna reglerna omfattar skulder som har uppkommit i samband med vissa transaktioner, bl.a. koncerninterna förvärv av näringsbetingade andelar.

Skatteverkets hemställan har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser stöder syftet att motverka skatteplanering med hjälp av ränteavdrag men är kritiska mot förslaget utformning med hänsyn till att det även omfattar transaktioner som är affärsmässigt motiverade.

Regeringen bedömer att denna form av skatteupplägg utgör ett allvarligt problem. Den svenska skattebasen urholkas, vilket i sin tur påverkar såväl skatteintäkterna som skattesystemets legitimitet. För att motverka detta slag av skatteupplägg bör reglerna om rätt till avdrag för räntor i företagssektorn ändras så att avsedda förfaranden träffas av reglerna utan att affärsmässigt bedriven verksamhet förhindras.

Regeringen instämmer i remissinstansernas kritik om att Skatteverkets förslag på ett oacceptabelt sätt skulle försvåra för normal affärsverksamhet som t.ex. bedrivs av s.k. internbanker. Inom Finansdepartementet har därför utarbetats ett justerat förslag som avser att motverka den aktuella formen av skatteplanering utan att förhindra normal affärsverksamhet. I de flesta medlemsstater inom EU finns regler som begränsar avdragsrätten för ränteutgifter inom företagssektorn. Det förslag som tagits fram inom Finansdepartementet har tagit sin utgångspunkt i de regler som finns i bl.a. Nederländerna. Förslaget har remissbehandlats. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett förslag senare under hösten 2008. Reglerna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

6.2.5 Skatter på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter

6.2.5.1 Skatter och effektiv miljöstyrning

Sverige och andra länder står inför stora utmaningar inom klimat- och energiområdet, inte minst från den globala uppvärmningen. Dessa utmaningar måste tacklas gemensamt, effektivt och utan dröjsmål. Miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel är av central betydelse för att målen på klimat- och energiområdet ska kunna nås. Det är angeläget att dessa styrmedel utformas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Regeringen bedriver därför, som aviserades redan i förra årets budgetproposition, ett arbete med syfte att föreslå vissa ändringar av främst miljöskatterna så att effektiviteten av den förda miljö- och energipolitiken förbättras. Detta arbete är angeläget och inriktas på att åstadkomma en förbättrad samordning mellan de olika ekonomiska styrmedlen på området.

Regeringen avser att återkomma i klimatpropositionen med principer och riktlinjer för förändringar av miljö- och energiskatter som bidrar till att uppfylla Sveriges del av EU:s klimat- och energipolitiska mål. Även miljöbilspremiens upphörande under 2009 aktualiserar frågan om skatteändringar för att öka miljöstyrningen.

Som regeringen tidigare uttalat, bör de olika skatternas roll göras tydligare för att skapa ett överskådligt och begripligt system. Det bör prövas om energiskatten ska tas ut på en mer generell bas än i dag. Beskattning bör även i fortsättningen vara det primära styrinstrumentet för att minska koldioxidutsläppen från bränsleförbrukning utanför den handlande sektorn. Även fortsättningsvis kan dock skatter behöva kompletteras med andra styrmedel för att åstadkomma en effektiv miljöstyrning. Koldioxidskatten bör balanseras för att uppnå önskvärda utsläppsminskningar på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt. Att minska nedsättningar från den generella koldioxidskattenivån är angeläget, eftersom det medför incitament att genomföra ytterligare minskningar av koldioxidutsläppen inom sektorer eller områden med låga marginalkostnader. Inriktningen bör vidare vara att särregler och skattenedsättningar i möjligaste mån ska slopas på lång sikt. Förändringar av beskattningen bör dock ske varsamt och stegvis för att övergångseffekterna ska bli rimliga för berörda hushåll och företag. Om åtgärderna leder till att konkurrensförutsättningarna för produktion i Sverige försämras och därmed utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser flyttar på ett sådant sätt att de globala utsläppen inte minskar utan till och med ökar, är detta en oönskad effekt. Styrmedlen bör därför utformas så att de utan att begränsa handeln tar hänsyn till sådana effekter. Särskilda nedsättnings- eller begränsningsregler kan därvid vara motiverade för vissa delar av näringslivet. Framtida skattehöjningar på energi- och miljöområdet för företag bör balanseras av sänkningar av företagsbeskattningen så att den sammanlagda skatten

för företagen inte ökar. På samma sätt bör framtida skattehöjningar för hushåll balanseras av till exempel sänkt inkomstskatt.

EG-rätten sätter ramarna för möjligheterna att nationellt utforma skatter och andra ekonomiska styrmedel. Regeringen avser därför att även i fortsättningen bedriva ett aktivt arbete inom EU för att säkerställa möjligheterna för en kostnadseffektiv användning av de ekonomiska styrmedlen inom det nationella lagstiftningsarbetet.

6.2.5.2 Uppräkning av energi- och koldioxidskattesatserna efter prisutveckling (indexering)

Regeringens bedömning: Energi- och koldioxidskattesatserna bör räknas upp motsvarande förändringarna i konsumentprisindex under perioden juni 2007–juni 2008. Höjningarna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Sedan 1994 ska det enligt bestämmelser i lagen (1994:1776) om skatt på energi ske en årlig indexomräkning av energi- och koldioxidskattesatserna. Syftet är att realvärdesäkra skatteuttaget, ungefär på samma sätt som t.ex. mervärdesskatten är realvärdesäkrad. Varje år, senast i november, ska regeringen beräkna och fastställa det kommande kalenderårets energi- och koldioxidskattesatser med hänsyn till den allmänna prisutvecklingen. De nya skattesatser som ska gälla under 2009 baseras på förändringen i konsumentprisindex mellan juni 2007 och juni 2008. Index har under den perioden ökat med cirka 4,31 procent. En effekt via höjd mervärdesskatt tillkommer om energipriserna höjs i motsvarande mån och om köparen är en privatperson. För företag som har rätt att dra av ingående mervärdesskatt uppkommer inte någon sådan effekt.

För 2009 medför indexhöjningen att skatten på bensin kommer att höjas med 23 öre per liter (28,75 öre per liter inklusive mervärdesskatt).

Indexuppräkningsregler av skattesatserna på el medför en höjning för hushåll och servicenäring med 1,2 öre per kWh i södra Sverige och med 0,8 öre per kWh i norra Sverige. Den skattesats som tillämpas för industrin, jordbruket, skogsbruket och vattenbruket ändras inte på grund av

avrundningsregler. Skattesatsändringarna för el och de vanligaste bränslena redovisas i tabell 6.7.

Tabell 6.7 Skattehöjningar på grund av indexuppräkningsförändringar för el och vissa bränslen för 2009, inklusive mervärdesskatt

Energislag	Energi-skatt	Kol-dioxid-skatt	Mer-värdes-skatt	Summa
El, södra Sverige, öre/kWh	1,2	-	0,3	1,5
El, norra Sverige, öre/kWh	0,8	-	0,2	1
Bensin, miljöklass 1, öre/liter	13	10	5,75	28,75
Diesel, miljöklass 1, öre/liter	5,5	12,4	4,48	22,38
Eldningsolja, kr/m ³	33	124	39,25	196,25

6.2.5.3 Energiskatteavdrag för vindkraft

Regeringens förslag: Under 2004 inleddes en avtrappning av avdraget för energiskatt på el som produceras i vindkraftverk. Denna avtrappning fortsätter. För landbaserad vindkraft slopas avdraget nu helt och för havsbaserad vindkraft sänks avdraget från 13 till 12 öre per kWh. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens förslag: Merparten av de tidigare stödsystemen för den förnybara elproduktionen löpte ut vid utgången av 2002 eller i samband med att elcertifikatsystemet infördes den 1 maj 2003. Elcertifikatsystemet behövde dock kompletteras med övergångsregler för vindkraften. I stället för ett avskaffande, inleddes därför från och med den 1 januari 2004 en avtrappning av avdraget för energiskatt på vindkraftsproducerad el (den s.k. miljöbonusen). Samtidigt infördes en produktionsgräns för hur länge vindkraftproduktionen i ett kraftverk kan berättiga till skatteavdrag. Avtrappningen föreslås fortsätta nästa år i enlighet med den plan som presenterades i budgetpropositionen för 2004. Avdraget för landbaserad vindkraft, som i dag är 2 öre per kWh, slopas och avdraget för havsbaserad vindkraft sänks från 13 till 12 öre per kWh. Avdraget för havsbaserad vindkraft avses upphöra vid utgången av 2009.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009. De omfattas av kommissionens tidigare beslut om statsstöds godkännande av

planen för avtrappning av miljöbonusen (EUT C 223, 10.9.2005, s. 3).

Förslaget föranleder ändringar i 11 kap. 10 § lagen (1994:1776) om skatt på energi. Ett lagförslag i ärendet finns i avsnitt 3.1.

6.2.5.4 Skattelättnader för koldioxidneutrala drivmedel

Regeringens bedömning: Regeringen fortsätter att besluta om skattenedsättning för koldioxidneutrala drivmedel genom dispensbeslut även efter den 31 december 2008. Den generella skattebefrielsen bör gälla längst till och med utgången av 2013. Det särskilda villkoret, som gäller för att etanol som låginblandas i bensin ska vara skattebefriad, bör slopas senast den 1 januari 2009. Regeringen avser att undersöka olika alternativ för att fortsatt ge svensk etanolproduktion stabila förutsättningar. För att skapa förutsättningar att öka andelen förnybart bränsle avser regeringen att skyndsamt utreda ett kvotsystem.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens skattestrategi för koldioxidneutrala drivmedel innebär att dessa drivmedel för närvarande helt undantas från koldioxidskatt och energiskatt genom dispensbeslut med stöd av 2 kap. 12 § lagen (1994:1776) om skatt på energi. Kommissionen har godkänt skattestrategin till och med utgången av 2013 (EUT C 303, 13.12.2006, s. 77). De nuvarande dispensbesluten löper ut den 31 december 2008 eller vid den tidigare tidpunkt då en lagstiftning om generell skattebefrielse för koldioxidneutrala drivmedel träder i kraft.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, finansplan m.m., avsnitt 5.6.13, s. 128 f.) har regeringen förklarat att skattestrategin bör föras in som en generell skattebefrielse i lagstiftningen senast den 1 januari 2009. För närvarande pågår dock förhandlingar i rådet om ändringar av bränslekvalitetsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 98/70/EG av den 13 oktober 1998 om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av rådets direktiv 93/12/EEG, EUT L 350, 28.12.1998, s. 58, Celex 31998L0070, senast ändrat genom direktiv 2003/17/EG, EUT L 76, 22.3.2003, s.

10, Celex 32003L0017). Ändringarna avser bl.a. möjligheter för medlemsstaterna att öka andelen etanol som kan låginblandas i bensin, men även införandet av ett bindande mål för drivmedels-distributörer att minska utsläppen av växthus-gaser från bränslen för vägfordon och mobila maskiner. Det är inte klarlagt vilka statsstöds-rättsliga effekter ett sådant bindande mål får för medlemsstaternas möjlighet att ge skattelättnader för bränslen som används för att uppfylla målet. Det är således osäkert om det skulle vara möjligt att över huvud taget ha kvar skattebefrielsen för biodrivmedel. Regeringen avvaktar därför med att föra in generella regler om skattebefrielse för biodrivmedel i svensk lagstiftning till dess det är klart vad som blir resultatet av förhandlingarna kring bränslekvalitetsdirektivet. I stället fortsätter regeringen att besluta om skattenedsättning genom dispensbeslut. Den generella skattebefrielsen bör dock inte ges längre än till och med utgången av 2013 då statsstödsgodkännandet löper ut.

Regeringen bedömer att det särskilda villkor som gäller för att låginblandad etanol ska vara skattebefriad kan tas bort utan att det uppstår någon överkompensation för etanol jämfört med bensin. Regeringen avser därför att ge in en ansökan till kommissionen för att kunna ta bort det särskilda villkoret. Därmed kommer etanol för låginblandning att behandlas på samma sätt som etanol som används i E85 och bussbränsle. Ett slopande av villkoret skulle kunna innebära att priset på vanlig bensin sjunker med upp till 10 öre per liter. Enligt regeringens bedömning kan ett godkännande från kommissionen erhållas i sådan tid att sloandet av villkoret kan gälla senast från och med den 1 januari 2009.

Regeringen avser att undersöka olika alternativ för att fortsatt ge svensk etanolproduktion stabila förutsättningar. För att skapa förutsättningar att öka andelen förnybart bränsle avser regeringen att skyndsamt utreda ett kvotssystem.

6.2.5.5 Trängselskatt

Regeringens bedömning: Undantaget från trängselskatt för miljöbilar bör upphöra den 1 januari 2009. För befintliga miljöbilar bör dock undantag fortsätta att gälla till och med den 31 juli 2012.

Den s.k. Lidingöregeln bör slopas först i samband med färdigställandet av Norra länken.

Vilka åtgärder som bör genomföras för att effektivisera uppbörden av trängselskatt och andra fordonsrelaterade skatter och avgifter bör utredas ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: Det s.k. miljöbilsundantaget i lagen (2004:629) om trängselskatt innebär att vissa fordon är undantagna från skatteplikt till och med den 31 juli 2012. Andelen miljöbilar som har passerat betalstationerna för trängselskatt har ökat väsentligt – från ca 2 procent före försöket med trängselskatt till närmare 9 procent under sista kvartalet 2007. Detta innebär att det nu finns en risk för att miljöbilsundantaget ska underminera trängselskattens primära syfte att leda till minskad trängsel, inte minst eftersom antalet undantagna miljöbilar i Stockholmsregionen ökar. Ökad trängsel försämrar framkomligheten i trafiken och leder till försämrad stadsmiljö. Undantaget innebär vidare en risk för minskade skatteintäkter och därmed minskning av de medel som kan finansiera satsningar på t.ex. körfält för kollektivtrafik och annan väginfrastruktur.

Mot denna bakgrund anser regeringen att undantaget från trängselskatt för miljöbilar bör upphöra att gälla från och med den 1 januari 2009. Med hänsyn till vikten av förutsebarhet för dem som dessförinnan anskaffat undantagna miljöbilar, bör en övergångsregel införas. Miljöbilsundantaget bör således fortsätta att gälla till och med den 31 juli 2012 för de fordon som enligt nuvarande regler är undantagna från trängselskatt. Att undantaget upphör berör nya fordon.

En promemoria med förslag i frågan har remissbehandlats (dnr Fi2008/3996). Regeringen avser att återkomma till riksdagen med lagförslag under hösten 2008.

I promemorian har också föreslagits ändringar beträffande uttaget av trängselskatt vad gäller den s.k. Lidingöregeln. Enligt regeringens bedömning bör ändrade regler för Lidingötrafiken bli aktuella först i samband med färdigställandet av Norra länken. Då kan det finnas möjligheter att åka från Lidingö till riksvägnätet utan att passera någon betalstation. Först vid detta tillfälle bör Lidingöregeln slopas.

Promemorian innehåller även ett förslag om införande av sanktioner med avseende på obetald trängselskatt och obetalda tilläggsavgifter. Bak-

grunden till förslaget är att det för närvarande finns ett betydande och snabbt ökande skuldbelopp restfört hos Kronofogdemyndigheten. Detta är ett allvarligt problem. Liknande problem finns dock även för fordonskatten och vissa fordonsrelaterade avgifter, t.ex. felparkeringsavgifter. Regeringen avser därför att ytterligare utreda vilka åtgärder som bör genomföras för att komma tillrätta med dessa problem och effektivisera uppbörderna av fordonsrelaterade skatter och avgifter.

6.2.5.6 Skatt på fluorerade växthusgaser

Regeringens bedömning: En särskild utredare bör tillkallas med uppdrag att utreda om en skatt på fluorerade växthusgaser bör införas.

Skälen för regeringens bedömning: Fluorerade växthusgaser uppkommer vid användning av vissa fluorföreningar. Gaserna har en stark växthuseffekt när de kommer ut i atmosfären. En successiv avveckling pågår på EU-nivå av dessa fluorföreningar för vissa användningsområden.

Klimatberedningen föreslår i sitt betänkande Svensk klimatpolitik (SOU 2008:24) att en skatt ska införas på vissa fluorerade växthusgaser. Enligt Klimatberedningens beräkningar skulle en skatt kunna bidra till en minskning av utsläppen av fluorerade växthusgaser med 0,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket skulle motsvara 0,4 procent av de totala svenska utsläppen av växthusgaser. Regeringen anser att Klimatberedningens förslag är intressant och bör övervägas vidare. Innan ett slutligt ställningstagande tas till om en skatt är det mest lämpliga styrmedlet för att minska dessa växthusgaser, är det dock nödvändigt med ytterligare utredningsarbete.

Det finns ett antal frågor som behöver analyseras närmare. En sådan fråga är vilka fluorerade växthusgaser som bör omfattas. Vidare bör närmare undersökas vilka varugrupper och företag som berörs och vilka som bör vara skattskyldiga för en sådan skatt. Utvecklingen av EG-rätten bör följas och det bör särskilt övervägas i vad mån ett svenskt, nationellt agerande är att föredra framför att söka åstadkomma en ökad harmoniserad EG-reglering på området. Vidare bör nivån på skatten utredas på ett förutsättningslöst sätt. I vad mån det finns skäl att

tillämpa en nedsatt skattenivå bör också undersökas utifrån kriterierna för regeringens värdering av minskade utsläpp av växthusgaser inom olika sektorer.

Utredningsarbetet bedöms vara av sådan omfattning att det bör ske inom ramen för ett uppdrag till ett särskild utredare. Arbetet med att ta fram direktiv till utredningen pågår för närvarande inom Regeringskansliet. Avsikten är att utredningen ska tillsättas senare under hösten 2008.

6.2.6 Skatter på konsumtion m.m. – övriga punktskattefrågor

6.2.6.1 Reklamskatt

Regeringens bedömning: Förutsättningar för finansiering av ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten föreligger för närvarande inte.

Skälen för regeringens bedömning: 1996 års reklamskatteutredning föreslog i sitt betänkande Avskaffa reklamskatten! (SOU 1997:53), ett avskaffande av lagen (1972:266) om skatt på annonser och reklam.

Den dåvarande regeringen uttalade i prop. 1997/98:150 att man ansåg att reklamskatten bör avskaffas. Det konstaterades dock att det vid detta tillfälle saknades förutsättningar att finansiera ett totalt avskaffande av reklamskatten. Eftersom den dåvarande regeringen ansåg att det förelåg särskilt allvarliga problem när det gällde beskattningen av reklamtrycksaker, föreslogs ett avskaffande av skatten i denna del. Reklamskatten på reklamtrycksaker avskaffades den 1 januari 1999.

Riksdagen tillkännagav den 10 april 2002 som sin mening vad skatteutskottet (bet. 2001/02:SkU20, rskr. 2001/02:201) anfört om att reklamskatten bör avvecklas och att frågan, med beaktande av de budgetpolitiska målen, bör prioriteras vid kommande budgetberedning.

Sedan 2002 har frågan tagits upp i det årliga budgetarbetet. Ett andra steg i avskaffandet av den resterande reklamskatten föreslogs av den dåvarande regeringen i budgetpropositionen för 2006. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2006. Regeringen föreslog därefter hösten 2007 ett ytterligare steg i avskaffandet av den

resterande reklamskatten, prop. 2007/08:18. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 2008, innebar att antalet skattepliktiga tidningar minskade och att samtliga periodiska publikationer, även gratisutdelade, som inte är annonsblad, katalog eller program, fick samma lägre reklamskatt som tidigare gällt för allmänna nyhetstidningar som inte är gratisutdelade.

Skatteutskottet har i yttrandena 2006/07:SkU2y till konstitutionsutskottet och 2006/07:SkU3y till finansutskottet anfört att det ser med tillfredsställelse på att regeringen aviserat att ytterligare en betydande del av den resterande reklamskatten ska avskaffas. Utskottet erinrade också om att riksdagens tidigare tillkännagivande avsåg en avveckling av hela reklamskatten.

Även i årets budgetberedning har frågan om ytterligare steg i avskaffandet av reklamskatten prövats. Regeringen anser att det är viktigt att den resterande reklamskatten avskaffas. Regeringen har dock prioriterat skatteändringar som ökar den varaktiga sysselsättningen, som höjt jobbskatteavdrag och sänkt företagsskatt, före ytterligare sänkning av reklamskatten.

6.2.6.2 Stärkt kontroll vid införsel av alkohol m.m.

Regeringens bedömning: För att motverka kontrollproblem vid införsel av alkoholvaror genom s.k. oberoende mellanhand bör förare som inte medför föreskrivet förenklat ledsagardokument vid transport av beskattade varor påföras transporttillägg.

Vissa ändringar bör göras av bestämmelserna om beskattning av bränsle vid införsel för personligt bruk.

Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Efter förslag i propositionen Alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning (prop. 2007/08:119) infördes vissa anpassningar av alkohollagen (1994:1738) till EG-rätten fr.o.m. den 1 juli 2008. De nya reglerna innebär bl.a. att spritdrycker, vin och starköl får föras in till Sverige från ett annat EG-land av en enskild person som har fyllt 20 år, genom yrkesmässig befordran eller annan obero-

ende mellanhand om dryckerna är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk. Bestämmelsen utgör en anpassning av lagstiftningen till följd av EG-domstolens domar den 5 juni 2007 i mål C-170/04 (fallet Rosengren) och den 4 oktober 2007 i mål C-186/05. Svensk alkoholskatt ska i dessa fall betalas av den person som beställt alkoholvarorna.

Genom möjligheten att föra in alkoholvaror med s.k. oberoende mellanhand bedömer regeringen att antalet legala införseltransporter av alkoholvaror till enskilda privatpersoner kommer att öka. Hur stor ökningen blir är svårt att förutse. De befintliga reglerna i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK) är konstruerade för att förhindra att varor förs in utan att en behörig mottagare kan identifieras och för att beskattningen ska bli korrekt när den skattskyldige beställaren är identifierad. Det är dock sannolikt att ett ökat antal införselfall kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för Tullverket. För att motverka detta bör förare som inte medför föreskrivet förenklat ledsagardokument påföras transporttillägg. Denna åtgärd syftar till att säkerställa identifikationen av skattskyldiga beställare och underlätta Tullverkets möjligheter att kontrollera dessa beställare.

Efter en dom från EG-domstolen den 15 november 2007 i mål C-330/05 (Granberg-fallet) finns det anledning att ändra bestämmelserna om beskattning av uppvärmningsbränsle som förs in till Sverige för personligt bruk. Det bör därför införas bestämmelser som gör det möjligt att under vissa förutsättningar föra in sådant bränsle utan att det utlöser beskattning här. Förutsättningarna för skattefriheten bör vara att bränslet förs hit av en enskild person som har förvärvat bränslet i ett annat EG-land och som själv transporterar bränslet hit, och bränslet ska vara avsett för personligt bruk av den enskilde själv eller dennes familj. Om bränslet förs in med ett s.k. ovanligt transportsätt bör beskattning dock ske här i Sverige. Detta innebär att skattefri införsel av uppvärmningsbränsle endast kommer att kunna ske om bränslet förs in hit i tankfordon med fasta tankar. Det finns också skäl att göra vissa justeringar i LPK i samband med en sådan möjlighet till skattefri införsel.

En promemoria med förslag i nämnda frågor har remissbehandlats (dnr Fi2008/3753). Regeringen avser att återkomma till riksdagen med lagförslag under hösten 2008. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

6.2.7 Skatter på konsumtion – mervärdesskatt

6.2.7.1 Uttagsbeskattning avseende vissa fastighetstjänster

Regeringens bedömning: Lönegränsen för uttagsbeskattning av vissa fastighetstjänster som utförs av en fastighetsägare i egen regi på en egen fastighet bör höjas från 150 000 kronor till 300 000 kronor.

Skälen för regeringens bedömning: Fastighetstjänster kan upphandlas av fastighetsägaren eller utföras av denne själv genom anställd personal (egen regi). En fastighetsägare som handlar upp fastighetstjänster får betala mervärdesskatt på tjänsterna. Mervärdesskatten är inte avdragsgill om inte fastigheten omfattas av frivillig skattskyldighet. Fastighetsägaren får därför i dessa fall en kostnad för mervärdesskatten. När tjänsterna i stället utförs i egen regi uppkommer inte motsvarande kostnad. I syfte att uppnå konkurrensneutralitet i valet mellan att upphandla tjänster och utföra tjänster i egen regi ska därför uttagsbeskattning ske i vissa fall när en fastighetsägare utför arbeten i egen regi på en egen fastighet (prop. 1989/90:111, s. 92 f).

En förutsättning för uttagsbeskattning är att arbetena utförs på en fastighet som utgör tillgång i en yrkesmässig verksamhet som inte medför skattskyldighet för mervärdesskatt eller rätt till återbetalning av ingående skatt. Det kan t.ex. vara fråga om arbeten som utförs på egen fastighet av fastighetsförvaltande och fastighetshandlande företag samt av byggföretag som inte bedriver byggentreprenadverksamhet. Uttagsbeskattning kan bli aktuell när det är fråga om bygg- och anläggningsarbeten, inräknat reparationer och underhåll, ritning, projektering, konstruktion eller andra jämförbara tjänster samt lokalstädning, fönsterputsning, renhållning och annan fastighetsskötsel. En ytterligare förutsättning för uttagsbeskattning är att lönekostna-

derna för tjänsterna under beskattningsåret överstiger 150 000 kronor, inräknat skatter och avgifter som grundas på lönekostnaderna.

Den aktuella lönegränsen har varit densamma sedan regleringen infördes genom skattereformen 1990/1991. Med hänsyn härtill, samt till att det skulle vara en administrativ förenkling för berörda företag, bör lönegränsen nu höjas. Regeringen anser att en höjning av lönegränsen till 300 000 kronor, som i stort motsvarar den totala löneutvecklingen sedan 1990, vore lämplig. Åtgärden ingår som en del i regeringens arbete med att minska företagens administrativa börda.

Finansdepartementet kommer att remittera ett förslag med nu angivna ändringar. Ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 2009.

6.2.8 Skatteadministrativa frågor

6.2.8.1 Reformerad F-skatt

Regeringens bedömning: Regeringen avser att gå vidare med utredningens förslag om F-skatt åt fler i syfte att få en lagändring i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Utredningen om översyn av kraven för F-skatt m.m. har lämnat betänkandet F-skatt åt flera (SOU 2008:76). Utredningen föreslår att näringsverksamhetsbegreppet i inkomstskattelagen (1999:1229), IL, utvidgas. Detta föreslås ske genom att en bestämmelse införs i 13 kap. 1 § IL innebärande att vid bedömningen av om en verksamhet bedrivs självständigt särskilt ska beaktas graden av beroende till uppdragsgivaren, integration i dennes verksamhet och vad parterna har avtalat.

Förslaget har remissbehandlats och huvudsakligen fått en positiv respons från flertalet av näringslivets företrädare.

Regeringen avser att gå vidare med utredningens förslag i syfte att få en lagändring i kraft den 1 januari 2009.

6.2.8.2 Folkbokföringsfrågor

Med nuvarande konstruktion av personnumren saknas nummer för personer som är födda vissa dagar under vissa år. För andra dagar finns en-

dast ett begränsat antal personnummer att tillgå. Denna brist utgör ett akut problem som kräver en förändring av personnumrets konstruktion så att fler nummer tillskapas. Folkbokföringsutredningen har i ett delbetänkande, Personnummer och samordningsnummer, SOU 2008:60, föreslagit en ny konstruktion av personnumren där födelsetiden anges med enbart år och månad. En förändring av personnumren kommer att få konsekvenser för en stor mängd datasystem i samhället. Kostnaderna för det nya systemet är beroende av vilken modell för personnummer som väljs och går för närvarande inte att precisera. I Folkbokföringsutredningens delbetänkande föreslås även att personer som omfattas av lagen (1976:661) om immunitet och privilegier i vissa fall ska kunna få personnummer utan att folkbokföras. Betänkandet har remitterats och bereds vidare inom Finansdepartementet. Regeringen avser att återkomma med närmare förslag i frågorna till riksdagen senare under riksmötet.

6.2.8.3 Slopas krav på årlig teknisk kontroll av kassaregister

Regeringens bedömning: Kravet på årlig teknisk kontroll av kassaregister bör slopas. Regeringen avser att föreslå en lagändring som kan träda i kraft samtidigt som kravet på kassaregister, den 1 januari 2010.

Skälen för regeringens bedömning: I lagen (2007:592) om kassaregister m.m. finns en bestämmelse som innebär att kassaregister ska genomgå återkommande teknisk kontroll minst en gång om året. Med den tekniska lösning angående krav på kassaregister som Skatteverket nu avser att föreskriva om, bedöms denna återkommande tekniska kontroll inte längre ha något värde för skattekontrollen. Skatteverket har därför hemställt om att kravet på årlig kontroll ska slopas. Regeringen avser att föreslå att kravet ska tas bort. Detta kommer att minska företagens kostnader. Bestämmelsen bör träda i kraft den 1 januari 2010, dvs. samtidigt med att kravet på kassaregister träder i kraft.

6.2.8.4 Lättnader i kontrolluppgiftsskyldigheten om betalningar till och från utlandet

Regeringens bedömning: Regeringen har för avsikt att gå vidare med förslagen till lättnader i kraven på kontrolluppgifter i syfte att få en lagändring i kraft den 1 januari 2009.

Skälen för regeringens bedömning: Svenska Bankföreningen har inom ramen för arbetet med regelförenkling lämnat förslag till vissa förenklingar rörande skyldigheten att lämna kontrolluppgifter om betalningar till och från utlandet. Finansdepartementet har behandlat förslagen i promemorian Slopas kontrolluppgiftsskyldighet om tillgångar och skulder, m.m. (dnr Fi2008/2835). I promemorian föreslås att uppgift om vad betalningen avser inte ska behöva lämnas beträffande betalningar från utlandet. Vidare föreslås att uppgift om betalningens belopp i svenska kronor inte ska behöva lämnas när det gäller betalningar till och från utlandet, utan det ska räcka att uppgift lämnas om betalningens belopp i använd valuta, betalningsdatum och valutakod. Promemorian har remissbehandlats och förslagen har mottagits väl av flertalet remissinstanser. Av allt att döma skulle de föreslagna regeländringarna medföra en minskning av den administrativa bördan för de företag som lämnar kontrolluppgifter om aktuella betalningar. Regeringen har för avsikt att gå vidare med förslagen i syfte att få en lagändring i kraft den 1 januari 2009.

6.2.9 Offentligfinansiella effekter av skatte- och avgiftsförslagen

I tabell 6.9 redovisas de offentligfinansiella effekterna av de skatte- och avgiftsförändringar som presenterats tidigare i avsnitt 6.2. I redovisningen görs en uppdelning av de budgetpåverkande åtgärderna i dels förslag till förändrade skatte regler som lämnas i denna proposition, dels bedömningar som görs av vissa åtgärder men där förslagen lämnas i särskilda propositioner. Budgetneutrala åtgärder och åtgärder som bedöms innebära en försumbar effekt för de offentliga finanserna redovisas i ett särskilt avsnitt (se ”Budgetneutrala åtgärder samt åtgärder med försumbar offentligfinansiell

effekt”). Vidare redovisas separat sådana åtgärder som det har funnits skäl att återkomma till i denna proposition, men där åtgärden redan har aviserats och budgeterats i budgetpropositionen för 2008 eller i 2008 års ekonomiska vårproposition.

Tre olika effekter redovisas i tabell 6.9. Först anges den årliga *bruttoeffekten*, vilken beskriver den statistiskt beräknade förändringen i intäkterna från den skatt som regeländringen avser. Bruttoeffekten beaktar således inte eventuella indirekta effekter som t.ex. regeländringens påverkan på andra skattebaser och på konsumentprisindex. Om konsumentprisindex påverkas av en regeländring så uppkommer en indirekt effekt då utgifter i olika offentliga transfereringssystem påverkas av förändringar i konsumentprisindex. Denna indirekta effekt beaktas inte i bruttoeffekten.

Vid en bedömning av de kortsiktiga offentligfinansiella effekterna av olika åtgärder är den *periodiserade nettoeffekten* för den konsoliderade offentliga sektorn mest relevant. I den periodiserade redovisningen förläggas förändringar i skatte- och avgiftsintäkter till det inkomstår skatten eller avgiften avser. Vidare beaktas i nettoeffekten även vissa indirekta effekter på skatteintäkterna och på de offentliga utgifterna (se förklaring av indirekt effekt i stycket ovan). Den periodiserade nettoeffekten redovisas för åren 2009–2011.

Därtill redovisas i tabell 6.9 den *varaktiga nettoeffekten* för varje åtgärd. Den ger ett mått på den långsiktiga kostnaden för offentlig sektor av de olika åtgärderna. Avvikelser mellan den varaktiga nettoeffekten och de periodiserade årliga nettoeffekterna beror bl.a. på fördröjd övervärling av vissa skatter på andra skattebaser. För en närmare beskrivning av metodfrågor kopplade till denna redovisning hänvisas till publikationen: ”Beräkningskonventioner 2008: Metoder för effektberäkningar av ändrade skatteregler” (Fi 2007.19).

De offentligfinansiella effekterna av de olika åtgärderna som redovisas i detta avsnitt har beräknats utifrån 2009 års priser och volymer. Den prognos av offentliga sektorns totala intäkter för år 2009–2011, som redovisas i avsnitt 6.3, baseras på prognoser för Sveriges ekonomiska utveckling inklusive effekterna av de nu aviserade åtgärderna på t.ex. tillväxt och sysselsättning. I prognosavsnittet 6.3 redovisas intäkterna i respektive års priser och volymer.

Budgetpåverkande förslag och bedömningar

År 2007 infördes jobbskatteavdraget och den 1 januari 2008 förstärktes jobbskatteavdraget i ett andra steg. För en inkomsttagare med genomsnittliga arbetsinkomster innebär de två första stegen en skattesänkning på ca 1 100 kronor per månad. I denna proposition aviseras sänkt skatt på förvärvsinkomster från och med 2009 med ytterligare 15 miljarder kronor. Inom ramen för ett tredje steg sänks skatten på förvärvsinkomster dels genom ett förstärkt och delvis förenklat jobbskatteavdrag, dels genom att uttaget av statlig skatt på förvärvsinkomster sänks. För en individ med genomsnittliga inkomster beräknas skattesänkningen, inklusive det tredje steget i jobbskatteavdraget, till ca 1 400 kronor per månad.

Vidare införs en skattelättnad i form av ett förhöjt grundavdrag för dem som vid inkomst-årets ingång har fyllt 65 år. Skattelättnaden, som omfattar det stora flertalet ålderspensionärer men är särskilt stor för pensionärer med lägre inkomster, beräknas försvaga de offentliga finanserna med 1,82 miljarder kronor.

Ett företagsskattepaket med en rad olika åtgärder införs fr.o.m. 2009. I tabell 6.8 presenteras en sammanställning av samtliga förslag i företagsskattepaketet. Paketet innebär att skatterna sänks för företagen med 15,91 miljarder kronor 2009. Samtidigt presenteras åtgärder för att förebygga skatteplanering så att bolagsskattebasen breddas. Dessa åtgärder beräknas öka intäkterna med 12,70 miljarder kronor 2009. Beräkningen har sin grund i de observationer Skatteverket gjort vid taxeringsarbetet.

I skattepaketet ingår sänkt bolagsskattsats från 28 procent till 26,3 procent, vilket beräknas minska intäkterna med 6,81 miljarder kronor. Som en följd av den sänkta bolagsskatten sänks även expansionsfondsskatten för enskilda näringsidkare, från 28 procent till 26,3 procent. Den sänkta expansionsfondsskatten utformas så att den omfattar redan gjorda avsättningar till expansionsfond. Skillnaden mellan 28 procent och 26,3 procent återförs därför till företagen som en engångsförstärkning. Detta innebär tillfälligt minskade skatteintäkter 2009 med 0,19 miljarder kronor. År 2010 och 2011 beräknas intäkterna minska med 0,02 miljarder kronor per år.

Tabell 6.8 Företagsskattepaketet (införs fr.o.m. 2009)

Periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor, miljarder kronor

	2009	2010	2011
Sänkt bolagsskattesats, 28% → 26,3%	-6,81	-6,81	-6,81
Sänkt expansionsfondsskatt, 28% → 26,3%	-0,19	-0,02	-0,02
Direktavskrivning av inventarier upp till ½ prisbasbelopp	-0,52	-0,41	-0,30
Ytterligare lättnader i 3:12-reglerna; schablonbeloppet höjs till 2,5 inkomstbasbelopp och löneuttagskravet sänks till 10 inkomstbasbelopp	-0,05	-0,10	-0,15
Sänkta socialavgifter med 1 p.e. arbetsgivaravgifter, 32,42% → 31,42% egenavgifter, 30,71% → 29,71%	-7,54	-7,27	-7,14
Utvidgad nedsättning av socialavgifter för ungdomar; upp till 26 år och större nedsättning ¹	-0,79	-0,77	-0,76
Höjd lönegräns vid uttagsbeskattning avseende moms	-0,01	-0,01	-0,01
Skalbolagsbeskattning, enhetliga regler för fysiska och juridiska personer	0	0	0
Möjlighet att ge koncernbidrag till lagerbolag	0	0	0
Minskat uppgiftslämnande om periodiseringsfond	0	0	0
Kontrolluppgift om betalning från utlandet	0	0	0
Ändrade regler för avräkning av utländsk skatt	0	0	0
Slopat krav på besiktning i kassaregistersystemet	0	0	0
1) Summa sänkta företagskatter	-15,91	-15,39	-15,19
2) Åtgärder mot skatteplanering; stopp för handelsbolagsupplägg m.m. och s.k. räntesnurror (5,70+7,00=12,70)	12,70	12,70	12,70
1+2	-3,21	-2,69	-2,49

1) -5,59 miljarder kronor inkl. tidigare avsatt belopp om 4,8 miljarder kronor.

Alla företag kommer att ges möjlighet att omedelbart dra av utgifter för inventarier vars anskaffningsvärde understiger ett halvt prisbasbelopp. Intäkterna förväntas kortsiktigt minska med 0,52, 0,41 och 0,30 miljarder kronor åren 2009–2011. På lång sikt uppkommer emellertid endast en renteffekt som varaktigt minskar intäkterna med 0,06 miljarder kronor.

De s.k. 3:12-reglerna ändras så att schablonbeloppet i förenklingsregeln höjs från 2 till 2,5 inkomstbasbelopp och det maximala löneuttagskravet i löneunderlagsregeln sänks från 15 till 10 inkomstbasbelopp. Sammanlagt bedöms de båda åtgärderna minska intäkterna med 0,05, 0,10 och 0,15 miljarder kronor åren 2009–2011. Varaktigt

bedöms förändringarna i 3:12-reglerna minska intäkterna med 0,40 miljarder kronor.

Den generella nivån för uttag av socialavgifter och allmän löneavgift sänks med en procentenhet. För arbetsgivaravgifterna innebär det en sänkning från 32,42 procent till 31,42 procent och för egenavgifterna från 30,71 procent till 29,71 procent. Sänkningen innebär att nettointäkterna för den offentliga sektorn minskar med 7,54 miljarder kronor 2009.

Nedsättningen av socialavgifterna för unga görs kraftfullare genom att åldersgruppen utvidgas till att omfatta alla som vid årets ingång inte har fyllt 26 år och genom att avgifterna sänks ytterligare. Intäkterna beräknas minska med 0,79 miljarder kronor 2009 utöver de i budgetpropositionen för 2008 redan budgeterade 4,80 miljarder kronor. Sammantaget innebär den ytterligare sänkningen av socialavgifterna för ungdomar att avgiftsintäkterna 2009 minskar med 5,59 miljarder kronor (= 4,80 + 0,79).

Lönegränsen för uttagsbeskattning av vissa fastighetstjänster som utförs av en fastighetsägare i egen regi höjs från 150 000 kronor till 300 000 kronor. Åtgärden beräknas minska intäkterna med 0,01 miljarder kronor.

För att förebygga otillbörlig skatteplanering bör möjligheterna till underprisöverlåtelser till eller från handelsbolag slopas och rätten till avdrag för värdenedgång på lagerandelar i byggnadssektorn begränsas. Åtgärden breddar bolagsskattebasen och intäkterna beräknas därför förstärkas med 5,70 miljarder kronor. Vidare aviseras förändringar i avdragsrätten för räntor i företagssektorn för att motverka vissa skatteupplägg inom en intressegemenskap, s.k. räntesnurror, vilket beräknas förstärka de offentliga finanserna med 7,00 miljarder kronor.

Förutom sänkt skatt på förvärvsinkomster, sänkt skatt för pensionärer och företagsskattepaketet presenteras ytterligare ett antal åtgärder i tabell 6.9. Schablonavdraget vid upplåtelse av privatbostadsfastighet, privatbostad eller hyresrätt höjs från 4 000 kronor per år till 12 000 kronor per år. Åtgärden beräknas minska intäkterna med 0,17 miljarder kronor. Vidare höjs beloppsgränsen för när kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får dras av. Gränsen justeras upp från 8 000 kronor till 9 000 kronor vilket förstärker de offentliga finanserna med 0,39 miljarder kronor 2009. Avtrappningen av energiskatteavdraget för vindkraftverk som inleddes 2004 föreslås fortsätta

2009. Intäkterna beräknas därmed öka med 0,04 miljarder kronor.

Budgetneutrala åtgärder samt åtgärder med försumbar offentligfinansiell effekt

De sex regelförenklingsåtgärderna i företags-skattepaketet (se tabell 6.8) bedöms inte påverka de offentliga finanserna.

Den förändrade sammansättningen av avgifts-nivåerna för uttag av socialavgifter har ingen offentligfinansiell effekt då åtgärden görs inom ramen för oförändrat totalt uttag av social-avgifter.

Förenklingen och utvidgningen av det nuvarande systemet med skattereduktion för ut-gifter för hushållsarbete till att även omfatta tjänster utförda av fysiska personer bedöms inte medföra någon offentligfinansiell effekt.

Ägarlägenheter ska inordnas i skattesystemet så att det råder neutralitet gentemot beskatt-ningen av småhus. Lagändringen bedöms inte ha någon offentligfinansiell effekt.

Förändringen av beskattning av vinster på utländska premieobligationer och utländska lotterier förväntas endast ha en försumbar offentligfinansiell effekt.

Överföringen av skogskonto och skogsskade-konto vid generationsskiften har ingen effekt på de offentliga finanserna.

Förändringen av gränsbeloppet i syfte att för-enkla 3:12-reglerna och samtidigt motverka skatteplanering förväntas inte påverka de offentliga finanserna.

Fortsatt skattelättnad för koldioxidneutrala drivmedel genom dispens har ingen offentlig-finansiell effekt.

Nya regler om trängselskatt, t.ex. att undan-taget för miljöbilar upphör, har försumbar eller ingen effekt på de offentliga finanserna.

Åtgärder som redan är budgeterade

I budgetpropositionen för 2008 avsattes 4,80 miljarder kronor för nedsättning av socialavgifter i tjänstesektorn. Detta belopp tillgodoräknas den ytterligare nedsättning av socialavgifter för unga som aviseras i denna proposition.

I 2008 års ekonomiska vårproposition avise-rades begränsningsregeln för fastighetsavgift. Budgeteffekten uppskattades till 63 miljoner kronor 2008 och beaktades i inkomstberäk-ningarna.

Sammantagna effekter av skatteåtgärderna

Förslagen och bedömningarna i budgetpropo-sitionen innebär sammantaget en negativ perio-diserad nettoeffekt för offentlig sektor 2009 på 19,77 miljarder kronor. Den negativa brutto-effekten av åtgärderna som beräknas införas under 2009 uppgår till 26,54 miljarder kronor.

Tabell 6.9 Budgeteffekter av förslag och bedömningar på skatteområdet
Bruttoeffekt, periodiserade nettoeffekter för offentlig sektor år 2009–2011 samt varaktiga effekter för offentlig sektor

Miljarder kronor

	Effekt från	Bruttoeffekt ¹	Offentlig sektor periodiserad nettoeffekt			Varaktig effekt
			2009	2010	2011	
I. Förslag i budgetpropositionen						
<i>Skatter på konsumtion m.m. – energi- och miljöskatter</i>						
Avtrappning energiskatteavdrag för vindkraft	1/1 2009	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
<i>Delsumma</i>		<i>0,05</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>	<i>0,04</i>
II. Bedömningar i budgetpropositionen						
<i>Direkt skatt på arbetsinkomster – förvärvsinkomstbeskattningen</i>						
Tredje steg jobbskatteavdrag och höjd skiktgräns statlig skatt	1/1 2009	-15,00	-15,00	-15,00	-15,00	-15,00
Sänkt skatt för pensionärer	1/1 2009	-1,92	-1,82	-1,82	-1,82	-1,82
Avdrag för resor	1/1 2009	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39
<i>Indirekt skatt på arbetsinkomster – socialavgifter m.m.</i>						
Sänkta socialavgifter	1/1 2009	-12,77	-7,54	-7,27	-7,14	-6,96
Kraftfullare nedsättning av socialavgifter för unga	1/1 2009	-2,34	-0,79	-0,77	-0,76	-0,74
<i>Skatt på kapitalägande – kapital- och egendomsskatter</i>						
Höjt schablonavdrag för andrahandsuthyrning	1/1 2009	-0,17	-0,17	-0,17	-0,17	-0,17
<i>Skatt på kapitalanvändning – företagsskatter</i>						
Sänkt bolagsskatt	1/1 2009	-6,81	-6,81	-6,81	-6,81	-6,81
Sänkt expansionsfondsskatt	1/1 2009	-0,19	-0,19	-0,02	-0,02	-0,02
Förändrade underprisregler för handelsbolag ²	1/1 2009	5,70	5,70	5,70	5,70	5,70
Förändringar i reglerna om avdragsrätt för räntor i företagssektorn	1/1 2009	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Ytterligare lättnad 3:12-reglerna	1/1 2009	-0,05	-0,05	-0,10	-0,15	-0,40
Direktavskrivning av inventarier	1/1 2009	-0,52	-0,52	-0,41	-0,30	-0,06
<i>Skatter på konsumtion m.m. – mervärdesskatt</i>						
Uttagsbeskattning avseende vissa fastighetstjänster, moms	1/1 2009	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01
<i>Delsumma</i>		<i>-26,59</i>	<i>-19,81</i>	<i>-19,29</i>	<i>-19,09</i>	<i>-18,90</i>
Summa		-26,64	-19,77	-19,25	-19,05	-18,86

Not 1: Med bruttoeffekt avses endast den direkta årliga effekten av den skatt som regeländringen avser.

Not 2: Åtgärden bör tillämpas fr.o.m. den 18 april 2008 och beräknas öka intäkterna detta år med 3,8 miljarder kronor. Helårseffekten 2009 beräknas till 5,70 miljarder kronor.

En ekonomisk klassificering av skatter och avgifter

Skatter och avgifter kan beskrivas och klassificeras på olika sätt. Som en bakgrund till redovisningen och grupperingen av åtgärder på skatte- och avgiftsområdet i avsnitt 6.2 och till den inkomstprognos som lämnas i avsnitt 6.3 presenteras här en ekonomiskt orienterad klassificering. Denna bygger på att varje skatt och avgift kan ses som skatter på en av de två grundläggande produktionsfaktorerna i ekonomin, arbete och kapital.

Förutom en indelning i skatter på arbete och skatter på kapital förekommer i den statistiskt orienterade klassificeringen av skatter, exempelvis i nationalräkenskaperna, också skatter på konsumtion som ses som en separat kategori åtskild från de två övriga grupperna. Den inkomstprognos som redovisas i avsnitt 6.3 bygger på denna tredelning av de svenska skatterna.

I en mer ekonomiskt orienterad klassificering kan skatter på konsumtion och insatsvaror i stället ses som en undergrupp till skatterna på arbete. Därutöver kan skatterna på kapital delas upp på dels skatter på kapitalägande, dels skatter på kapitalanvändning. Redovisningen av förslagen på skatte- och avgiftsområdet i avsnitt 6.2 bygger i huvudsak på denna ekonomiskt orienterade klassificering.

Skatter på arbete och skatter på kapital

Huruvida en viss skatt i ekonomiskt avseende är att se som en skatt på arbete eller en skatt på kapital har att göra med hur bördan av skatten belastar olika aktiviteter (konsumtion, investeringar, sparande, arbetsutbud m.m.) och grupper i samhället (konsumenter, sparare, investerare, löntagare, m.fl.). Dessa s.k. incidensfrågor handlar om hur fördelningen av realinkomster för privat bruk förändras som ett resultat av skatten och det beror på hur skatten påverkar priser, vinster och löner i ekonomin.

De mer komplicerade incidensfrågorna uppkommer när den som är skattesubjekt och formellt betalningsskyldig för skatten kan vältra över bördan av skatten på någon annan. Svaren på dessa frågor beror på valet av tidsperspektiv där effekterna på lång sikt kan skilja sig från de kortsiktiga effekterna. Ibland talar man därför om den "formella" incidensen för att beskriva effekten på kort sikt och den "slutliga"

incidensen som handlar om den långsiktiga effekten.

Svaren beror också på hur marknadsförhållanden för den aktuella varan, tjänsten, arbetskraften, kapitaltillgången osv. ser ut vad gäller priskänslighet hos efterfrågan och utbud. Generellt gäller att ju mer lätttrörlig skattebasen är desto större är sannolikheten att skatten vältras över från skattesubjektet till någon annan.

En fyrdelning av de svenska skatterna

Om man kombinerar en tudelning mellan skatter på arbete och skatter på kapital med en uppdelning mellan skatter på hushåll och skatter på företag erhåller man en fyrdelning av det svenska skattesystemet med fyra huvudgrupper av skatter. I tabell 6.10 redovisas denna fördelning⁵⁸.

Tabell 6.10 Skatter och avgifter i det svenska skattesystemet fördelade på skatter på kapital och skatter på arbete och på hushåll och företag.

	Skatter på hushåll	Skatter på företag
Skatter på arbete	Statlig och kommunal inkomstskatt Allmän pensionsavgift	Arbetsgivaravgifter Egenavgifter Särskild löneskatt
		Mervärdesskatt Punktskatter på konsumtion och insatsvaror
Skatter på kapital	<i>Skatter på kapitalägande</i> Skatt på kapitalinkomster Fastighetsavgift Avkastningsskatt på pensionskapital	<i>Skatter på kapitalanvändning</i> Bolagsskatt Expansionsfondsskatt

Skatter på arbete (hushållsnivån) – skatter på förvärvsinkomster m.m.

De skatter på arbete som tas ut på hushållsnivån utgörs i första hand av den statliga och de kommunala inkomstskatten på förvärvsinkomster, där den kommunala inkomstskatten utgör den helt dominerande inkomstkällan för den offentliga sektorn.

⁵⁸ En kvantitativ beskrivning av det svenska skattesystemet med denna indelning av skatterna återfinns i den årliga publikationen *Skatter i Sverige, Skattestatistisk Årsbok*, Skatteverket, med senaste utgåva från 2007.

Till denna grupp räknas även den allmänna pensionsavgiften som utgör ett exempel på socialavgifter som påförs den enskilde individen.

Skatter på arbete (företagsnivån) – socialavgifter m.m.

Den beloppsmässigt helt dominerande gruppen bland de skatter på arbete som tas ut på företagsnivå utgörs av socialavgifter i form av arbetsgivaravgifter. Till samma grupp hör egenföretagarnas motsvarighet till arbetsgivaravgifterna, egenavgifterna. Till detta kommer den särskilda löneskatten. Arbetsgivaravgifterna klassificeras som skatter på arbete – och ingår därmed i den s.k. skattekiln på arbete – då de, åtminstone i ett längre tidsperspektiv, får antas bäras av löntagarna genom lägre reallöner.

Skatter på konsumtion och insatsvaror

Skatter på konsumtion och insatsvaror – dvs. mervärdesskatten och olika punktskatter på varor och tjänster – utgör alltså en kategori skatter som beroende på perspektiv antingen kan ses som särskild grupp, skild från skatter på arbete och skatter på kapital, eller som en del av skatterna på arbete.

Det finns ett antal ekonomiska skäl till att se konsumtionskatterna som i viss mening likvärdiga med inkomstskatten på hushållens förvärvsinkomster och de arbetsgivaravgifter som tas ut på företagen.

Såvitt gäller arbetsutbudet fokuseras ofta intresset på marginalskatterna såsom dessa beskrivs av skatteskalen för förvärvsinkomster. Men detta traditionella marginalskattebegrepp kan och har utvidgats på två sätt. För det första har arbetsgivaravgifterna, till den del de inte motsvaras av ökande socialförsäkringsförmåner vid högre inkomst, en liknande funktion som inkomstskatten och bör därför inkluderas i ett bredare marginalskattebegrepp. Men utöver denna utvidgning åt produktionssidan finns också skäl att beakta konsumtionssidan genom att inkludera mervärdesskatten och punktskatterna på konsumtion. Genom en sådan utvidgning av marginalskattebegreppet erhåller man det som kallas skattekiln på arbete. I den arbetsmarknadsekonomiska litteraturen beskrivs ibland denna skattekiln som skillnaden mellan den reala produktlönen (= arbetsgivarens arbetskraftskostnad) och den reala konsumtionslönen (= löntagarens reallön efter skatt).

I en stiliserad värld utan sparande där alla inkomster kommer från arbete och används för konsumtion är det uppenbart att för den med löneinkomst är exempelvis en skatt på denna inkomst med 50 procent likvärdig med en skatt på 100 procent (räknat som påslag) av priset på all konsumtion. Dessa två alternativa skatter resulterar ju i samma reduktion av individens realinkomst.

Likvärdigheten mellan löne- och konsumtionsskatter gäller i princip även i en mer realistisk värld med sparande. En förutsättning är dock att konsumtionsskatten är konstant. Om den i stället förändras fungerar den som en skatt på kapital. Exempelvis minskar en momshöjning realvärdet av en viss förmögenhet.

Resonemanget har gällt för mervärdesskatten och punktskatter på privat konsumtion. Men även punktskatter på insatsvaror, exempelvis den koldioxidskatt som industrin betalar, kan ses som skatter på arbete. Två förutsättningar ska dock vara uppfyllda. Producenten ska inte kunna vältra över skatten på producenten av insatsvaran och avkastningen på realkapital ska vara bestämd på internationella kapitalmarknader.

Men det finns skatter på insatsvaror som i stället kan ses som skatter på kapital. Det gäller skatten på kärnkraftsel och fastighetsskatten på vattenkraftverk. I den utsträckning energi- och elpriser är bestämda på internationella marknader fungerar de som övervinst- eller jordränteskatter och som skatter på kapital.

Skatter på hushållens kapitaläggande – kapital- och egendomskatter

Skatterna i denna grupp är de som i allt väsentligt betalas av individer bosatta i Sverige. Gemensamt för dessa skatter är att de utgår på kapital som ägs i Sverige men som inte nödvändigtvis används i Sverige. Det gäller exempelvis räntekomster från utlandet.

Till denna grupp hör den statliga inkomstskatten på fysiska personers kapitalinkomster i form av räntor, utdelningar och kapitalvinster. Till gruppen hör också fastighetsavgiften, till den del den utgår på privatbostäder, liksom avkastningsskatten på visst pensionskapital. Visserligen är försäkringsbolagen och pensionssparinstituten skattskyldiga men skatten betalas i praktiken av försäkringstagarna. Dessutom är den också att se som en skatt på kapitaläggande, inte på kapitalanvändning.

*Skatter på kapitalanvändning i företag –
företagsbeskattning m.m.*

Till skatterna på kapital som tas ut på företagsnivån hör inkomstskatten för juridiska personer, dvs. bolagsskatten, liksom motsvarigheten för egenföretagare, expansionsfondsskatten. Till skillnad från skatten på personliga kapitalinkomster kan bolagsskatten i princip övervältras från kapitalägarna exempelvis genom att företagens investeringar påverkas vilket indirekt kan påverka reallönerna i ekonomin. Just denna mekanism illustrerar att bolagsskatten, om man anlägger ett långsiktigt tidsperspektiv, också skulle kunna uppfattas som en skatt på arbete.

Den del av fastighetsskatten som betalas av juridiska personer räknas också till de indirekta skatterna på kapital då skatten kan övervältras på andra grupper, bl.a. hyresgäster.

Gemensamt för skatterna i denna grupp är att de utgår på kapital som används i Sverige men som inte nödvändigtvis ägs av svenskar.

6.3 Inkomster

De senaste årens ekonomiska utveckling har präglats av hög tillväxt, god utveckling på arbetsmarknaden, höga vinster i företagen och en stark uppgång på värdepappers- och fastighetsmarknaderna. Den goda ekonomiska utvecklingen har medfört en stark utveckling av skatteintäkterna. De senaste två åren har betydande skattesänkningar genomförts, främst i form av jobbskatteavdragets första två steg men också av nedsatta arbetsgivar- och egenavgifter och slopad förmogenhetsskatt.

Tabell 6.11 Totala skatteintäkter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	857	871	910	908	940	986
Skatt på kapital	192	204	174	188	202	212
Skatt på konsumtion	375	399	431	438	455	471
Övriga skatter	-2	-1	-2	-4	-4	-5
Totala skatteintäkter	1 423	1 473	1 513	1 529	1 593	1 665
BNP	2 900	3 071	3 189	3 305	3 457	3 638
Skattekvot (%)	49,1	48,0	47,4	46,3	46,1	45,8

Prognosen för de totala skatteintäkterna redovisas i tabell 6.11, där de är indelade i huvudgrupperna skatt på arbete, skatt på kapital, skatt på konsumtion samt övriga skatter. Tabellen visar också prognosen för BNP i löpande priser samt skattekvoten, dvs. de totala skatteintäkterna som andel av BNP.

Skatt på arbete utgör ca 60 procent av de totala skatteintäkterna och kan delas in i direkta och indirekta skatter. Direkta skatter på arbete består till största delen av kommunal och statlig inkomstskatt. Under de direkta skatterna på arbete redovisas också skattereduktionerna. Skattereduktionerna har ökat i omfattning de senaste åren, till stor del på grund av införandet av jobbskatteavdraget. Indirekta skatter på arbete utgörs huvudsakligen av arbetsgivaravgifter. Skatt på kapital består främst av skatt på hushållens kapitalinkomster och skatt på företagsvinster, men också av fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften. Totalt utgör skatt på kapital ca 12 procent av de totala skatteintäkterna, varav skatt på företagsvinster uppgår till drygt hälften. Den tredje undergruppen, skatt på konsumtion, består till mer än 70 procent av intäkter från mervärdesskatt. Resterande del utgörs huvudsakligen av punktskatter i form av skatt på alkohol och tobak, skatt på energi och miljö samt skatt på vägtrafik. Övriga skatter

består av omprövningar av skattebeslut, vissa avgifter, t.ex. avgifter till Insättningsgarantifonden samt av restförda skatter, dvs. skatter som inte betalats och överförts till Kronofogdemyndigheten.

De totala skatteintäkterna fördelas till fyra sektorer: EU, kommunsektorn, ålderspensions-systemet och staten. Den sektorsvisa fördelningen av skatteintäkterna redovisas i tabell 6.12. I tabellen redovisas även skatteintäkterna som de redovisas i nationalräkenskaperna (NR). Eftersom utfallen för både 2006 och 2007 var prognoser vid den tidpunkt NR-utfallen publicerades skiljer sig utfallen år.

Tabell 6.12 Sektorsvis fördelning av totala skatteintäkter

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-skatter	9	7	8	8	8	9
Kommunalskatter	454	479	518	540	559	585
Avgifter till ÅP-systemet	160	169	178	185	192	200
Statens skatteintäkter	800	818	809	797	833	872
Totala skatteintäkter	1 423	1 473	1 513	1 529	1 593	1 665
Totala skatteintäkter enl. NR	1 421	1 479				

EU-skatterna består främst av tullmedel och den mervärdesskattebaserade EU-avgiften. Kommunalskatterna är huvudsakligen inkomstskatter på arbete, men från och med 2008 inkluderas även den kommunala fastighetsavgiften.

I tabell 6.13 finns en sammanställning av effekterna av regeländringarna på skatteområdet mellan 2006 och 2011. Tabellen visar den årligt tillkommande intäktsförändringen till följd av de ändrade skattereglerna. Beloppen är periodiserade bruttoeffekter, dvs. storleken på den initiala skatteändringen. Förändringar i skatteregler har ofta även indirekta effekter genom att de påverkar offentliga utgifter och andra skattebaser, bland annat via förändringar i löner, priser och företagsvinster. Dessa effekter är inte medräknade i redovisningen. En närmare beskrivning av hur offentligfinansiella effekter beräknas finns i avsnitt 6.2.9.

Tabell 6.13 Effekter av regeländringar i skattesystemet

Miljarder kronor

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	-11	-35	-12	-38	0	0
Skatt på kapital	-2	-11	4	1	0	0
Skatt på konsumtion	3	3	7	0	0	0
Övriga skatter	0	0	0	0	0	0
Totala skatteintäkter	-10	-42	-2	-37	0	0

Under 2007 minskade skatteintäkterna till följd av regeländringar med sammanlagt 42 miljarder kronor. Den största skattesänkningen utgörs av det första steget av jobbskatteavdraget, men avskaffandet av förmögenhetsskatten och lättnader i uttaget av fastighetsskatt innebar också betydande skattesänkningar. Under 2008 innebär regeländringarna att skatteintäkterna minskar med 2 miljarder kronor. De största skattesänkningarna kommer från det andra steget av jobbskatteavdraget och de nedsatta arbetsgivaravgifterna och egenavgifterna för ungdomar. Höjningar av energi- och koldioxidskatten samt på tobak och alkohol bidrar till att öka skatteintäkterna. Under 2009 bedöms skatteintäkterna minska med 37 miljarder kronor till följd av ändrade skatteregler. En del av regeländringarna har aviserats eller beaktats i tidigare propositioner. Bruttoeffekten av de regeländringar regeringen aviserar i denna proposition uppgår till 29 miljarder kronor, vilket framgår i tabell 6.9. Regeländringarna är beskrivna i detalj i avsnitt 6.2. I tabell 6.26, sist i kapitel 6, finns en mer detaljerad uppställning av effekterna av regeländringarna på skatteområdet under perioden 2000–2011.

6.3.1 Offentliga sektorns skatteintäkter

Regeringens förslag: Den beräkning av statsbudgetens inkomster för 2009 som sammanställts i bilaga 1 avsnitt 2, godkänns.

I tabell 6.14 redovisas den offentliga sektorns skatteintäkter mellan 2000 och 2006 samt prognosen för åren 2007–2011.

Osäkerhet och bedömning i skatteprognoserna

Drygt hälften av skatterna, t.ex. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt, har månatlig uppbörd, vilket innebär att skatten fastställs varje månad. Resterande skatter, bl.a. inkomstskatter för hushåll och företag och fastighetsskatt, fastställs i den årliga inkomsttaxeringen. Taxeringen är klar i november året efter inkomståret, vilket innebär att det finns en stor eftersläpning i utfallen för dessa skatter. I den aktuella prognosen är ungefär hälften av de totala skatteintäkterna för 2007

fortfarande en prognos. Eftersläpningen i utfallen, som innebär att det senaste utfallet för flera skattebaser avser 2006, innebär även en osäkerhet i bedömningen av skatterna för 2007, framförallt vad gäller företagens inkomstskatt och hushållens skatt på kapitalvinster.

På kort sikt avser osäkerheten i prognosen främst bedömningen av företagens vinster och hushållens kapitalvinster. På längre sikt avser osäkerheten i prognosen relationen mellan företagens vinster och utbetalda löner, dvs. vinstandelen.

Prognosmetoderna för skatteintäkterna för perioden 2007–2011 beror i hög grad på vilken tidshorisont prognosen avser. Grunden för skatteprognoserna, oavsett tidsperspektiv, är den bedömning av den ekonomiska utvecklingen i Sverige och omvärlden som redovisas i kapitel 5 i denna proposition. Skatteberäkningarna utgår dessutom från gällande skatteregler samt på fattade eller aviserade beslut.

På kort sikt, 2007 och 2008, kombineras prognosen för den ekonomiska utvecklingen med annan löpande information t.ex. betalningar av skatter, utvecklingen av olika skattebaser som löner och transfereringar, prisutvecklingen på olika tillgångsmarknader samt information från företagens delårsrapporter. För åren 2009–2011 grundas skatteprognosen i princip enbart på den makroekonomiska prognosen.

En ökning av summan av utbetalda löner med 1 procent ökar skatteunderlaget med ca 12 miljarder kronor och därigenom skatteintäkterna från skatt på arbete med 7–8 miljarder kronor. För konsumtionsbaserade skatter gäller att en förändring med 1 procent av hushållens konsumtion leder till förändrade mervärdesskatteintäkter med drygt 1,5 miljarder kronor.

6.3.2 Skatt på arbete

Utvecklingen på arbetsmarknaden har varit god de senaste åren. Sysselsättningen, arbetskraften och antalet arbetade timmar har ökat snabbt samtidigt som arbetslösheten har minskat. Den goda utvecklingen avspeglas även i en stark underliggande utveckling av skatteintäkterna från skatt på arbete. Med underliggande utveckling menas utvecklingen exklusive effekten av förändrade skatteregler.

I syfte att stärka sysselsättningen och öka arbetsutbudet har regeringen sedan 2007 genom-

Tabell 6.14 Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

Inkomstår	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Utfall		Prognos			
							2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	709,7	741,2	746,4	782,9	806,9	829,6	857,2	871,0	909,8	907,5	940,4	986,4
<i>Direkta skatter</i>	<i>414,0</i>	<i>423,4</i>	<i>420,4</i>	<i>449,5</i>	<i>465,6</i>	<i>476,9</i>	<i>490,1</i>	<i>481,8</i>	<i>499,6</i>	<i>502,5</i>	<i>520,7</i>	<i>546,5</i>
Kommunal inkomstskatt	336,3	359,4	378,5	403,1	419,8	435,6	454,1	478,9	505,7	526,0	545,3	570,4
Statlig inkomstskatt	33,5	34,6	33,1	32,7	34,0	38,3	41,0	43,9	47,9	43,8	44,8	47,9
Allmän pensionsavgift	63,1	65,7	68,1	70,3	72,1	74,2	77,3	81,0	85,6	89,3	92,4	96,2
Skattereduktioner m.m.	-18,9	-36,4	-59,4	-56,6	-60,5	-71,3	-82,4	-122,1	-139,7	-156,6	-161,9	-168,0
Artistskatt	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Indirekta skatter</i>	<i>295,6</i>	<i>317,8</i>	<i>326,0</i>	<i>333,5</i>	<i>341,4</i>	<i>352,8</i>	<i>367,0</i>	<i>389,2</i>	<i>410,2</i>	<i>405,0</i>	<i>419,8</i>	<i>439,9</i>
Arbetsgivaravgifter	288,4	304,6	314,8	321,9	329,0	341,1	357,0	382,0	407,3	410,0	424,7	445,4
Egenavgifter	8,2	8,5	8,9	9,0	9,3	10,1	10,9	11,4	12,2	12,3	12,7	13,4
Särskild löneskatt	22,4	25,3	27,6	27,2	28,3	29,3	28,9	29,4	29,5	32,3	33,7	34,8
Nedsättningar	-5,9	-6,3	-8,1	-8,4	-8,7	-8,5	-8,8	-10,6	-14,1	-23,9	-24,8	-25,8
Skatt på tjänstegruppliv	1,0	1,1	1,1	1,3	1,3	1,1	1,2	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0
Avgifter till premiepensionssystemet	-18,3	-15,4	-18,4	-17,5	-17,8	-20,3	-22,3	-23,9	-25,7	-26,6	-27,5	-28,9
Skatt på kapital	161,1	119,3	101,7	107,5	135,9	167,9	192,2	204,4	174,0	187,8	202,0	212,4
Skatt på kapital, hushåll	34,4	14,2	6,3	6,8	11,9	22,9	37,4	48,6	24,5	26,7	29,5	29,2
Skatt på företagsvinster	72,5	52,1	43,9	48,9	71,5	92,0	99,2	101,0	95,0	106,0	115,1	124,1
Avkastningsskatt	13,3	14,9	13,4	12,7	11,3	12,0	11,1	13,0	16,1	14,9	16,3	17,8
Fastighetsskatt och fastighetsavgift	23,3	21,2	23,5	24,0	24,3	25,1	25,0	26,1	22,4	24,1	24,7	24,3
Stämpelskatt	4,9	5,4	5,8	6,0	7,1	7,8	9,5	9,4	9,9	9,9	10,4	10,9
Förmögenhetsskatt	8,2	6,5	3,9	4,9	5,3	5,0	6,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	2,1	2,5	1,9	1,9	1,8	1,9	3,7	6,3	6,1	6,1	6,1	6,1
Arvs- och gåvoskatt	2,5	2,6	3,0	2,5	2,6	1,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Skatt på konsumtion och insatsvaror	289,1	300,7	314,9	327,9	337,8	357,3	375,3	398,5	431,1	438,2	454,7	471,3
Mervärdesskatt	198,4	207,0	217,1	226,6	235,4	250,1	265,2	284,4	310,7	313,8	327,4	341,9
Skatt på tobak	7,7	8,1	8,4	8,3	8,2	8,2	8,6	9,7	10,6	10,5	10,3	10,2
Skatt på etylalkohol	4,9	4,9	5,1	4,7	4,1	4,1	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2
Skatt på vin m.m.	3,6	3,7	3,5	3,6	3,5	3,6	3,8	4,0	4,0	4,1	4,1	4,2
Skatt på öl	2,4	2,4	2,6	2,6	2,5	2,6	2,7	2,8	2,9	2,9	3,0	3,0
Energiskatt	38,3	36,4	37,1	36,4	35,1	37,8	38,2	38,2	38,7	40,5	41,5	42,3
Koldioxidskatt	12,0	17,0	19,9	23,8	26,4	25,5	24,7	25,1	26,7	28,3	29,5	30,1
Övriga skatter på energi och miljö	3,7	3,6	3,6	3,7	3,5	3,3	4,7	4,7	5,5	5,5	5,5	5,5
Skatt på vägtrafik	7,4	7,7	8,2	8,3	8,8	11,0	11,8	13,1	16,1	16,4	16,8	17,1
Skatt på import	3,8	3,6	3,4	3,5	3,9	4,7	5,2	5,9	6,2	6,3	6,7	7,2
Övriga skatter	6,9	6,3	6,0	6,3	6,4	6,4	6,3	6,4	5,5	5,6	5,6	5,6
Restförda och övriga skatter	5,4	-1,7	-3,3	-2,6	-1,9	-1,3	-1,8	-1,4	-2,0	-4,1	-4,3	-4,7
Restförda skatter	-5,0	-5,2	-7,3	-5,9	-5,9	-7,6	-5,4	-7,6	-8,1	-8,4	-8,7	-9,2
Övriga skatter	10,4	3,5	3,9	3,4	4,1	6,3	3,5	6,3	6,1	4,4	4,4	4,5
Totala skatteintäkter	1 165,3	1 159,6	1 159,7	1 215,8	1 278,9	1 353,5	1 422,8	1 472,5	1 512,9	1 529,4	1 592,8	1 665,4
Avgår, EU-skatter	-12,0	-10,8	-8,6	-8,9	-7,3	-7,8	-9,4	-7,2	-7,6	-7,8	-8,2	-8,7
Offentliga sektorns skatteintäkter	1 153,3	1 148,7	1 151,1	1 206,9	1 271,6	1 345,7	1 413,5	1 465,3	1 505,3	1 521,6	1 584,6	1 656,7
Avgår, kommunala inkomstskatter	-336,3	-359,4	-378,5	-403,1	-419,8	-435,6	-454,1	-478,9	-517,8	-539,7	-559,5	-584,7
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-126,8	-136,9	-139,8	-142,9	-147,2	-151,0	-159,6	-168,9	-178,2	-185,2	-191,7	-200,4
Statens skatteintäkter	690,2	652,4	632,8	660,9	704,5	759,1	799,7	817,6	809,3	796,7	833,4	871,6

Tabell 6.14 Forts. Offentliga sektorns skatteintäkter och statsbudgetens inkomster

Miljarder kronor

Inkomstår	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Utfall		Prognos				
							2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Statens skatteintäkter	690,2	652,4	632,8	660,9	704,5	759,1	799,7	817,6	809,3	796,7	833,4	871,6	
Periodiseringar	-16,6	30,0	25,6	-23,0	-32,2	-16,0	6,6	-2,0	-1,7	-10,5	-4,7	-11,3	
Uppbördsförskjutningar	-25,9	44,1	26,9	-9,9	-23,8	-26,6	-3,6	6,0	3,7	-10,2	-4,7	-11,4	
Betalningsförskjutningar	9,3	-13,9	-0,9	-13,0	-8,4	10,8	10,3	-6,9	-4,1	1,0	1,3	1,5	
varav kommunsektorn	5,0	-1,3	-4,9	-14,5	-8,5	4,2	6,3	8,7	-1,9	-5,3	2,4	1,1	
varav ålderspensionssystemet	2,0	1,2	0,5	0,3	-0,1	-0,9	2,8	1,5	-0,5	0,2	0,5	0,7	
varav privat sektor	1,8	-14,3	3,5	1,6	0,6	8,0	1,0	-14,5	1,1	0,8	-0,4	-0,3	
varav kyrkosektorn	0,5	0,4	-0,1	-0,4	-0,4	-0,5	-0,1	0,4	0,6	-0,9	-1,2	0,0	
varav EU	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	-3,0	-3,4	6,2	0,0	0,0	
Anstånd	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	-0,2	0,0	-1,2	-1,3	-1,3	-1,4	-1,4	
Statens skatteinkomster	673,6	682,4	658,4	637,9	672,4	743,1	806,3	815,5	807,6	786,2	828,7	860,3	
Övriga inkomster	135,9	72,7	72,0	23,8	22,1	2,7	4,0	48,2	98,2	50,6	55,0	53,4	
2000 Inkomster av statens verksamhet	44,1	44,3	43,3	24,1	29,2	27,5	43,4	66,5	54,5	47,1	45,5	43,8	
3000 Inkomster av försäld egendom	61,5	0,2	0,1	0,0	0,1	6,7	0,1	18,0	80,2	50,0	50,0	50,0	
4000 Återbetalning av lån	2,5	2,6	2,7	2,5	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,5	
5000 Kalkylmässiga inkomster	8,6	8,4	9,9	9,5	8,3	8,8	7,8	8,2	8,7	8,6	9,0	9,7	
6000 Bidrag från EU	9,0	8,5	9,3	12,0	11,6	12,6	12,4	13,0	11,1	11,1	11,7	11,9	
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	10,2	10,1	10,8	-17,3	-21,8	-41,5	-48,2	-51,9	-55,8	-67,9	-62,7	-63,4	
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekotot	0,0	-1,4	-4,0	-7,0	-7,7	-13,6	-13,7	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2	
Statsbudgetens inkomster	809,5	755,1	730,5	661,7	694,4	745,8	810,3	863,7	905,8	836,8	883,7	913,7	

fört ett antal förändringar på skatteområdet. Till de mest betydelsefulla förändringarna hör införandet av jobbskatteavdraget, skattereduktionen för hushållstjänster och sänkta arbetsgivar- och egenavgifter. Jobbskatteavdraget har genomförts i två steg, 2007 och 2008, och har totalt sänkt skatteuttaget på arbete med 51 miljarder kronor. I denna proposition aviserar regeringen ett tredje steg i jobbskatteavdraget och sänkt statlig skatt på förvärvsinkomster som sänker skatten med ytterligare 15 miljarder kronor.

För att ytterligare öka sysselsättningen för äldre och ungdomar har sänkningar av arbetsgivar- och egenavgifter riktats mot dessa grupper. För personer över 65 år har den särskilda löneskatten slopats medan arbetsgivar- och egenavgifterna, med undantag för ålderspensionsavgiften, har halverats för personer mellan 18 och 24 år. Regeringen aviserar i denna proposition att nedsättningen av arbetsgivar- och egenavgifterna för unga bör utökas och dessutom omfatta alla som vid årets ingång inte har fyllt 26 år. Regeringen aviserar också att det sammanlagda uttaget av arbetsgivar- och egenavgifter generellt sänks med 1 procentenhet från och med 2009.

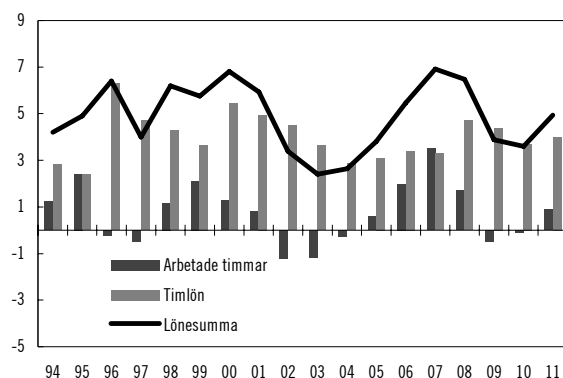
En del av finansieringen av de genomförda skattesänkningarna har skett inom skatt på arbete. Skattereduktionen för fackförningsavgifter och avgifter till arbetslöshetskassa har slo-

pats samtidigt som beloppsgränsen för avdrag för resor och övriga utgifter har höjts. Därtill har den generella nedsättningen av arbetsgivar- och egenavgifter på 5 procent slopats. Totalt ökar skatteintäkterna med ca 10 miljarder kronor till följd av dessa åtgärder.

Trots de stora skattesänkningarna som genomfördes 2007 ökade skatteintäkterna från skatt på arbete jämfört med 2006. Den främsta förklaringen till det är utvecklingen av antal arbetade timmar och därmed lönesumman. Både direkta och indirekta skatter på arbete drivs huvudsakligen av utvecklingen av lönesumman. År 2007 ökade lönesumman med 6,9 procent, vilket är en mycket stark utveckling i ett historiskt perspektiv. Lönesummeutvecklingen bedöms vara fortsatt stark 2008 och uppgå till 6,5 procent, med ett mindre bidrag från arbetade timmar och ett större bidrag från timlönen. År 2009 och 2010 bedöms arbetade timmar minska och lönesummeutvecklingen drivs istället av en ökning i timlönen. Utvecklingen av arbetade timmar, timlön och lönesumma mellan 1994 och 2011 framgår i diagram 6.6. Den redovisade timlönen är beräknad enligt nationalräkenskapernas principer.

Diagram 6.6 Utveckling av arbetade timmar, timlön och lönesumma

Procentuell utveckling

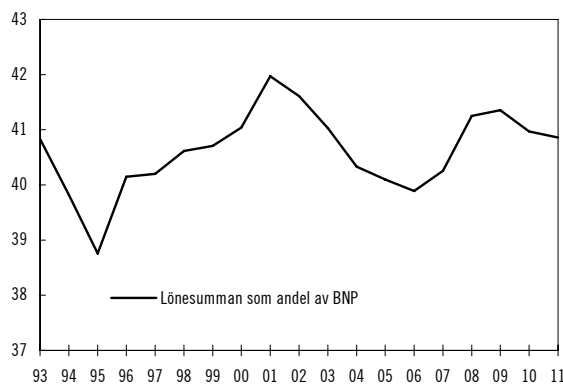


Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I diagram 6.7 visas lönesumman som andel av BNP under perioden 1993–2011. Från 2001, då löneandelen uppgick till 42 procent, föll andelen fram till 2006, då den började stiga igen. Mellan 2007 och 2008 bedöms löneandelen öka med 1 procentenhet och den väntas stiga ytterligare något 2009.

Diagram 6.7 Lönesumman som andel av BNP

Procent av BNP



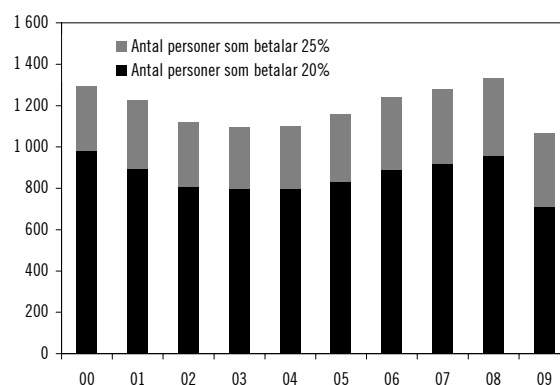
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Direkta skatter på arbete

Prognosen för direkta skatter på arbete för 2009 är 503 miljarder kronor. Den största delposten är den kommunala inkomstskatten som beräknas öka med 4 procent jämfört med 2008 och uppgå till 526 miljarder kronor. Skattereduktionerna, som minskar intäkterna från direkta skatter på arbete, bedöms uppgå till 157 miljarder kronor. Intäkterna från statlig inkomstskatt väntas bli 44 miljarder kronor.

Diagram 6.8 Antal personer som betalar statlig skatt

Tusental personer

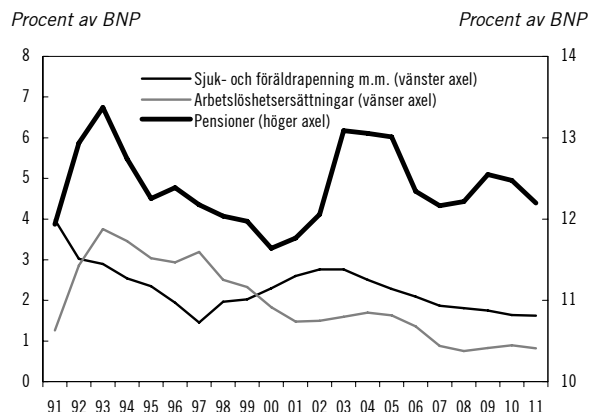


Källor: Skatteverket och Finansdepartementet.

I diagram 6.8 redovisas hur många personer som betalar statlig skatt. En uppdelning görs mellan grundnivån på 20 procent och tilläggsnivån på 5 procent. Statlig inkomstskatt betalas på inkomster som överstiger skiktgränserna. Skiktgränserna räknas årligen upp med konsumentprisindex, KPI, plus 2 procentenheter. Avsteg från denna uppräknings har gjorts åren 2000–2002, då uppräknings utökades med ett fast belopp, samt åren 2004–2006, då uppräknings var KPI plus 1 procentenhet.

Regeringen aviserar i denna proposition en sänkning av den statliga inkomstskatten genom att den nedre skiktgränsen 2009 höjs med 18 100 kronor, utöver uppräknings med KPI plus 2 procentenheter. Efter reformen beräknas 15 procent av inkomstagarna betala statlig skatt på förvärvsinkomster, jämfört med 17 procent 2008.

Förutom utvecklingen av lönesumman påverkas direkta skatter på arbete också av utvecklingen av skattepliktiga transfereringar, t.ex. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet eller deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Diagram 6.9 visar utvecklingen av transfereringsinkomster som andel av BNP mellan 1991 och 2011. Uppgången i pensionernas andel 2003 beror på införandet av garantipensionen.

Diagram 6.9 Transferringinkomster som andel av BNP 1991-2011

Källa: Skatteverket och Finansdepartementet.

Tabell 6.15 visar utvecklingen av kommunernas skatteunderlag.

Tabell 6.15 Utveckling av kommunernas skatteunderlag

Procentuell förändring

	Utfall		Prognos			
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktuell beräkning	4,3	5,6	6,0	4,0	3,7	4,6
VÅP2008	4,3	5,3	5,8	4,2	4,5	4,7
BP2008	4,3	5,5	6,1	5,3	4,5	

Indirekta skatter på arbete

Indirekta skatter på arbete väntas totalt uppgå till 405 miljarder kronor 2009. Arbetsgivaravgifter utgör huvuddelen av intäkterna. I denna proposition aviserar regeringen att det sammanlagda uttaget av socialavgifter och allmän löneavgift bör sänkas med 1 procentenhet. Det innebär att avgifterna, inklusive allmän löneavgift, kommer att uppgå till 31,42 procent av avgiftsunderlaget för arbetsgivaravgifter och 29,71 procent av avgiftsunderlaget för egenavgifterna. Reformen innebär att intäkterna från indirekta skatter på arbete minskar med ca 13 miljarder kronor 2009.

Tidigare nedsättningar av arbetsgivaravgifterna har i stor utsträckning varit generella. För att öka efterfrågan på arbetskraft och få större effekter på sysselsättningen har regeringens sänkningar av arbetsgivaravgifterna under 2007 och 2008 i stället varit riktade till vissa grupper på arbetsmarknaden. I denna proposition aviserar regeringen att utvidga nedsättningen för unga. Nedsättningarna bedöms därefter uppgå till 24 miljarder kronor 2009. Tabell 6.16 redovisar nedsättningarna av arbetsgivar- och egenavgifterna.

Tabell 6.16 Nedsättningar av arbetsgivar- och egenavgifter

Miljarder kronor

	Utfall		Prognos			
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Generell nedsättning	6,5	3,4				
Regional nedsättning	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Sjöfartsstöd	1,7	1,8	1,9	2,0	2,0	2,1
Ungdomar		4,5	10,6	20,1	20,8	21,7
Nystartsjobb		0,4	0,9	1,2	1,3	1,3
Summa nedsättningar	8,8	10,6	14,1	23,9	24,8	25,8

Utöver sänkta arbetsgivaravgifter till vissa grupper har regeringen även slopat den särskilda löneskatten på förvärvsinkomster för personer över 65 år från och med 2008.

6.3.3 Skatt på kapital

De senaste åren har skatteintäkterna från skatt på kapital varit mycket höga. Det beror i huvudsak på att höga vinster i företagen och en stark utveckling på de finansiella marknaderna har medfört att intäkterna från skatt på företagsvinster och hushållens kapitalinkomster varit höga. Denna trend väntas brytas under 2008. Företagens vinster bedöms sjunka och den finansiella oron medför betydligt lägre kapitalvinster. Historiskt sett är dock skatteintäkterna från skatt på kapital fortfarande höga.

Intäkterna från skatt på företagsvinster och kapitalvinster är de intäkter som uppvisar störst variation över åren. Det är också för dessa skatteintäkter prognososäkerheten är som störst. En anledning är att skattebaserna för dessa skatter är svåra att knyta till utvecklingen av någon underliggande ekonomisk variabel.

Sedan 2007 har flera betydande skatteändringar inom undergruppen skatt på kapital genomförts. Förmögenhetsskatten avskaffades den 1 januari 2007, vilket innebar ett intäktsbortfall för staten på 6,9 miljarder kronor. Avskaffandet är en del i regeringens satsning på företagande och syftar till att öka viljan att investera i Sverige. Regeringen har också reformerat beskattningen av aktiva delägare i fåmansbolag, de s.k. 3:12-reglerna, i syfte att göra regelverket enklare och stimulera entreprenörskap och tillväxt.

År 2008 avskaffades den statliga fastighets-skatten på småhus och bostadsdelen i hyreshus och ersattes av en kommunal fastighetsavgift. Avgiften för småhus uppgår till 6 000 kronor per värderingsenhet, dock högst 0,75 procent av

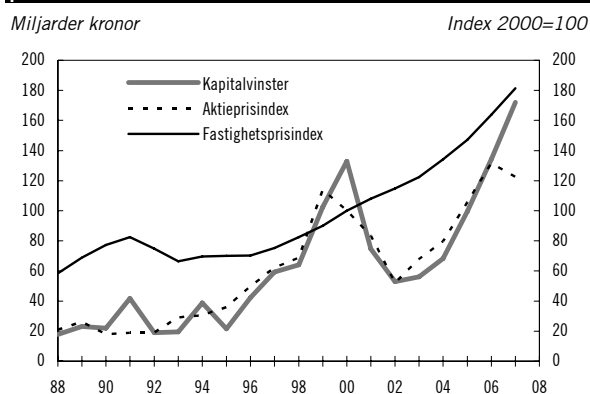
taxeringsvärdet. Avgiften för bostadsdelen i hyreshus uppgår till 1 200 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet. Avgiften skrivs årligen fram med utvecklingen av inkomstbasbeloppet. Sedan regeringen tillträtt har fastighetsskatteuttaget på småhus och bostadsdelen i hyreshus minskat med ca 10 miljarder kronor.

Den sänkning av fastighetsskatteuttaget som skedde i och med övergången till systemet med en kommunal avgift 2008 finansieras inom bostadssektorn genom förändringar i beskattningen av kapitalvinster på bostäder. Bland annat har kapitalvinstskatten för privatbostäder höjts från 20 till 22 procent, ett tak på 1,6 miljoner kronor för uppskovsbelopp har införts och uppskovsbeloppen har räntebelagts med ett belopp motsvarande 0,5 procent av uppskovsbeloppet.

Skatt på kapital, hushåll

Underlaget för hushållens kapitalinkomstskatt är nettot av kapitalinkomster och kapitalutgifter. Kapitalinkomsterna utgörs av bland annat intäktsräntor, utdelningar och kapitalvinster, medan kapitalutgifterna utgörs av utgiftsräntor och kapitalförluster. Större delen av hushållens skatt på kapitalinkomster utgörs av skatt på kapitalvinster.

Diagram 6.10 Kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex 1988-2007



Källor: Statistiska Centralbyrån, Affärsvärlden, Finansdepartementet.
Anm.: Kapitalvinsterna för 2007 är en prognos.

Kapitalvinsternas storlek beror på olika tillgångars marknadsvärde samt när ackumulerade kapitalvinster realiserar. Diagram 6.10 visar utvecklingen av kapitalvinster, aktieprisindex och fastighetsprisindex mellan 1988 och 2007. Upp- och nedgångar i realiserade kapitalvinster följer i stor utsträckning variationerna i aktie-

prisindex, dock med viss tidsförskjutning. De taxerade kapitalvinsternas storlek bestäms i samband med taxeringen av hushållens inkomster som är klar i november året efter inkomståret. Det innebär att 2007 års kapitalvinster ännu inte är fastställda och att skatteintäkterna för 2007 fortfarande är en prognos. Kapitalvinsternas storlek varierar mycket mellan åren, vilket bidrar till osäkerhet i prognosen för skatt på kapital.

Efter flera års uppgång på de finansiella marknaderna och en lång prisuppgång på fastighetsmarknaden uppgick kapitalvinsterna till 134 miljarder kronor 2006. För 2007 väntas kapitalvinsterna ha ökat ytterligare och uppgå till 172 miljarder kronor. Turbulensen på de finansiella marknaderna under 2007 bedöms ha medfört att många hushåll valt att realisera ackumulerade vinster. Bilden bekräftas av att hushållens nettosparande i fonder, framförallt aktiefonder, har varit kraftigt negativt under året. Även under första halvåret 2008 har hushållens nettosparande i fonder varit negativt. Nedgången på de finansiella marknaderna under 2008, Stockholmsbörsen har t.ex. fallit med ca 20 procent från årsskiftet till början av september, i kombination med de stora realiseringarna av vinster som skett under 2007 medför att de taxerade kapitalvinsterna bedöms falla tillbaka under 2008 och uppgå till 98 miljarder kronor.

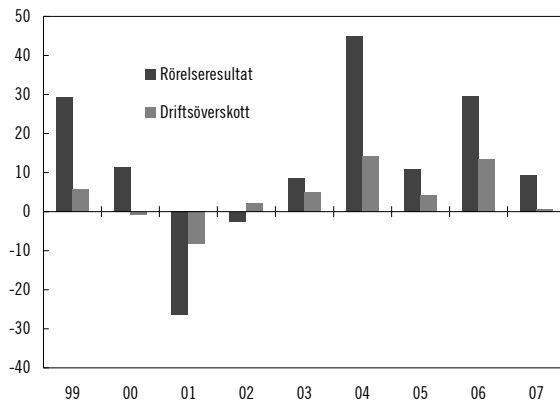
På grund av svårigheterna med att göra prognoser för kapitalvinster långt fram i tiden görs på längre sikt ingen explicit prognos över hushållens kapitalvinster. I stället antas att kapitalvinsterna återgår till en historisk nivå på 3 procent som andel av BNP. Allteftersom mer information om utvecklingen på fastighets- och finansmarknaderna blir tillgänglig överges kopplingen till BNP i prognoserna.

Skatt på företagsvinster

Prognosen för skatt på företagsvinster är kopplad till utvecklingen av driftsöverskottet i företagssektorn. Driftsöverskottet är det produktionsöverskott som tillfaller företagen när löner och insatsvaror är betalda. Diagram 6.11 visar utvecklingen av driftsöverskottet i företagssektorn och företagens rörelseresultat mellan 1999 och 2007.

Diagram 6.11 Driftsöverskott och företagens rörelseresultat 1999–2007

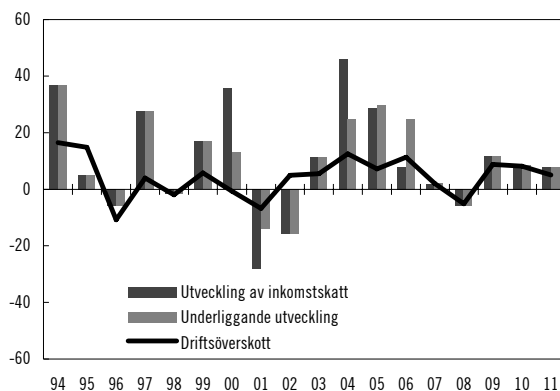
Procentuell förändring



Driftsöverskottet och företagens rörelseresultat samvarierar tämligen väl vad gäller upp- och nedgångar, men skillnaden i utvecklingstakt ett visst år kan vara stor. En anledning till det är att driftsöverskottet beräknas utifrån företagets produktion, medan rörelseresultatet beräknas utifrån företagets försäljning. Det innebär att driftsöverskottet inkluderar produktion som läggs i lager men inte försäljning från lager medan rörelseresultatet exkluderar produktion till lager och inkluderar försäljning från lager. Driftsöverskottet får därför en jämnare utveckling.

Diagram 6.12 Driftsöverskott och företagens inkomstskatt, 1994–2011

Procentuell förändring



Utvecklingen av driftsöverskottet och företagens inkomstskatt följer även de varandra väl i upp- och nedgångar, vilket framgår i diagram 6.12. men även här kan skillnaden i utvecklingstakt däremot vara stor. En procentenhet i förändrad utvecklingstakt 2008 innebär cirka 1 miljard kronor i förändrade skatteintäkter. Diagrammet visar både den faktiska utvecklingen av inkomstskatten samt den underlig-

gande utvecklingen, då effekter av ändrade skatteregler och tillfälliga skatteintäkter har rensats bort.

I tabell 6.17 visas prognosen för skatt på företagsvinster. Dessutom redovisas den faktiska och underliggande procentuella utvecklingen av intäkterna.

Tabell 6.17 Skatt på företagsvinster

Miljarder kronor och procentuell förändring

	Utfall		Prognos			
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på företagsvinster	99	101	95	106	115	124
Utveckling (%)	7,9	1,8	-5,9	11,6	8,5	7,8
Underliggande utveckling (%)	23,0	5,1	-9,3	7,6	8,9	8,1

De senaste åren har skatteintäkterna från skatt på företagsvinster varit höga. Det förklaras både av höga vinstnivåer i företagen och att företagen i stor utsträckning valt att återföra periodiseringsfonder till beskattning. Det är effekten från de återförda periodiseringsfonderna 2005 som gör att den underliggande utvecklingen 2006 är betydligt starkare än den faktiska utvecklingen av skatteintäkterna. Företagens resultatutveckling har dämpats under 2007 och skatteintäkterna väntas utvecklas i måttligare takt jämfört med tidigare år. Effekten av ändrade skatteregler verkar dämpande på skatteintäkterna 2007, vilket innebär att den underliggande utvecklingen av skatten är högre än den faktiska.

Under 2008 bedöms vinstnivåerna i företagssektorn falla tillbaka, bl.a. till följd av en svagare efterfrågan i ekonomin samt stigande arbetskraftskostnader. Bolagens delårsrapporter för första halvåret 2008 indikerar att resultaten har minskat något jämfört med förra året. Bolagens redovisade inkomstskatt har dock minskat mer än resultatet. Den underliggande utvecklingen av skatteintäkterna 2008 bedöms därför bli negativ. Regeringens aviserade förslag om förändrade underprisregler för handelsbolag m.m. innebär att skattebasen för bolagsskatten breddas, vilket bidrar till att hålla upp skatteintäkterna under 2008.

Efter att ha utvecklats negativt under 2008 ökar driftsöverskottet återigen 2009, vilket bidrar till en underliggande utveckling av skatteintäkterna på cirka 8 procent. Därtill påverkas skatteintäkterna av de ändrade skatteregler regeringen aviserar i denna proposition. De förändrade reglerna för avdragsrätt för räntor medför att skatteintäkterna ökar, men reformen föreslås kombineras med en sänkning

av bolagsskattesatsen från 28 procent till 26,3 procent. Ändrade regler för direktavskrivningar för inventarier innebär att skatteintäkterna väntas minska med 0,5 miljarder kronor.

För perioden 2010–2011 bedöms skatteintäkterna i genomsnitt öka med cirka 8 procent per år.

Diagram 6.13 Skatt på företagsvinster som andel av BNP, 1991–2011

Procent av BNP

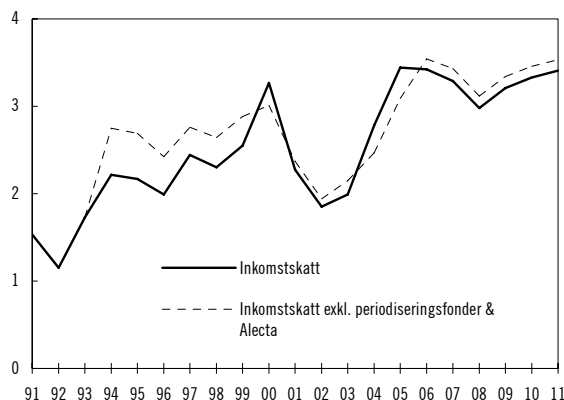


Diagram 6.13 visar intäkterna från företagens inkomstskatt som andel av BNP mellan 1991 och 2011. Diagrammet visar även inkomstskattens andel av BNP korrigerad för den totala skatteeffekten av den tillfälliga skatteeffekten av återbäringen från Alecta 2000 samt hela periodiseringsfondssystemet. Under införandeskedet bidrog avsättningar till periodiseringsfonderna till att minska skatteintäkterna. Ränobeläggningen 2005 medförde att många företag återförde sina avsättningar till beskattning vilket ökade skatteintäkterna. Under perioden 2008–2011 beräknas skatt på företagsvinster uppgå till mellan 3,0 och 3,4 procent av BNP. Den genomsnittliga andelen mellan 1991 och 2006 är 2,3 procent.

Avkastningsskatt

Avkastningsskatt tas ut på sparande i pensions- och kapitalförsäkringar. Basen för beskattningen är ett kapitalunderlag som utgörs av värdet av tillgångarna i pensions- och kapitalförsäkringarna. Kapitalunderlaget multipliceras med statslåneräntan året före beskattningsåret för att beräkna en schablonmässig intäkt som tas upp till beskattning.

Tabell 6.18 Kapitalunderlag för avkastningsskatt

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kapitalunderlag	2 076	2 241	2 426	2 195	2 345	2 483

Tabell 6.18 visar det totala kapitalunderlaget som ligger till grund för avkastningsskatten. Den allra största delen av underlaget finns placerat i försäkringar hos livbolagen. Utöver placeringar i livbolag betalas avkastningsskatt av pensionsstiftelser och av arbetsgivare som avsätter medel till pensioner. Avkastningsskatt tas också ut på individuellt pensionssparande. En liten del av avkastningsskatten betalas av fysiska personer som innehar kapitalförsäkring eller pensionsförsäkring i utlandet.

Prognosen för avkastningsskatten baseras på en prognos av kapitalunderlagets utveckling. Det görs också en bedömning av hur stor andel av medlen som placeras i kapital- respektive pensionsförsäkringar. Skattesatsen är 27 procent för kapitalförsäkringar och 15 procent för pensionsförsäkringar. Dessutom påverkas prognosen för statslåneräntans utveckling.

Skatteintäkterna från avkastningsskatten väntas 2007 uppgå till 13 miljarder kronor. Under 2008 bedöms skatteintäkterna uppgå till 16 miljarder kronor. Den svaga börsutvecklingen under 2008 medför att kapitalunderlaget som ligger till grund för skatteintäkterna 2009 minskar och skatteintäkterna bedöms falla till 15 miljarder kronor 2009.

Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Intäkterna från den kommunala fastighetsavgiften beräknas uppgå till 9,4 miljarder kronor för småhus och 2,6 miljarder kronor för bostadslägenheter 2008. Indexeringen av avgifternas storlek innebär att intäkterna stiger 2009 och 2010. Under 2009 sker även en allmän fastighetstaxering av småhus, vilket medför att intäkterna ökar ytterligare. Denna intäktsökning tillfaller kommunerna.

Statlig fastighetsskatt tas ut på den del av hyreshus som avser kommersiella lokaler samt på industrifastigheter. Fastighetsskattens utveckling beror till stor del på utvecklingen av taxeringsvärdena. Allmän fastighetstaxering av både hyreshus och industrifastigheter genomfördes 2007.

I tabell 6.19 redovisas fastighetsskatten och den kommunala fastighetsavgiften uppdelad på fastighetsslag.

Tabell 6.19 Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift

Miljarder kronor

	Utfall	Prognos				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Småhus	13,1	13,3	9,4	10,9	11,2	11,4
Hyreshus, bostadsdelen	4,0	3,2	2,6	2,8	2,9	2,9
Hyreshus, lokaler	4,5	5,6	5,7	5,8	5,9	5,9
Industrier	1,2	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Vattenkraftverk	2,0	2,2	2,8	2,8	2,8	2,2
Summa	25,0	26,1	22,4	24,1	24,7	24,3

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Stämpelskatt

Stämpelskatt tas ut vid köp av fast egendom och tomträtter och vid beviljande av in-teckningar. Av de totala intäkterna från stämpelskatt kommer den allra största delen från köp av och in-teckningar i fast egendom och tomträtter.

Stämpelskattens utveckling beror främst på utvecklingen på fastighetsmarknaden. Både stigande priser och ökad omsättning gör att skatteintäkterna ökar.

Intäkterna från stämpelskatten uppgick 2007 till 9,4 miljarder kronor. Intäkterna väntas öka något 2008 och uppgå till knappt 10 miljarder kronor.

6.3.4 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Mervärdesskatt och punktskatter bildar tillsammans undergruppen skatt på konsumtion och insatsvaror. År 2008 beräknas skatt på konsumtion och insatsvaror sammantaget utgöra 29 procent av de totala skatteintäkterna, varav mervärdesskatten står för 21 procent och punktskatterna står för 8 procent. Prognosen för skatt på konsumtion och insatsvaror redovisas i tabell 6.20.

Tabell 6.20 Skatt på konsumtion och insatsvaror

Miljarder kronor och procentuell förändring

	Utfall	Prognos				
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aktuell prognos	375	399	431	438	455	471
Utvecklingstakt (%)	5,0	6,2	8,2	1,6	3,8	3,7
Mervärdesskatt (%)	6,0	7,3	9,3	1,0	4,3	4,4
Punktskatter (%)	2,7	3,6	5,5	3,3	2,3	1,7

Intäkterna från mervärdesskatt härrör i huvudsak från hushållens konsumtion. Eftersom mervärdesskatten är differentierad mellan olika varu- och tjänstegrupper beror intäkterna både på den totala konsumtionen och av sammansättningen i konsumtionen. Mervärdesskatt tas ut på varor och tjänsters marknadspris, vilket medför att intäkterna är starkt kopplade till prisökningstakten i ekonomin. Utöver hushållens konsumtion består skattebasen för mervärdesskatt även av offentlig konsumtion och investeringar i både privat och offentlig sektor.

Punktskatter skiljer sig från mervärdesskatt i avseendet att de oftast är baserade på konsumerad kvantitet istället för på marknadspris. Intäkterna från punktskatter beror framförallt på efterfrågade kvantiteter inom de varugrupper som beläggs med skatten. Till undantagen hör beskattningen av cigaretter, som till viss del beror på detaljhandelspriset, samt energi- och koldioxidskatterna som skrivs upp med förändringen i KPI.

Som en följd av den kommande forskningspolitiska propositionen avser regeringen att generellt ta bort myndigheters skyldighet att betala en avgift om åtta procent på mottagna externa medel, vilket innebär att den så kallade högskolemomsen avskaffas. Ett avskaffande av avgiften påverkar inte intäkterna från mervärdesskatt eftersom denna inte redovisas som en skatt utan under inkomsttyp 7000 *Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet*. Statsbudgetens inkomster beräknas därmed minska med 0,3 miljarder kronor för respektive år 2009–2011.

Mervärdesskatt

En relativt stark utveckling av konsumtionen inom både privat och offentlig sektor under 2007 medförde att intäkterna från mervärdesskatt ökade med cirka 7 procent och uppgick till 284 miljarder kronor. Konsumtionsutvecklingen inom privat sektor påverkades av en stark utveckling av hushållens disponibla inkomst bland annat till följd av jobbskatteavdraget. En stark konsumtion även under första halvåret 2008, i kombination med regelförändringar på redovisningsområdet för mervärdesskatt beräknas stärka utvecklingstakten för intäkterna 2008 jämfört med 2007. Intäkterna bedöms öka med cirka 9 procent och uppgå till 311 miljarder kronor. Den höga utvecklingstakten beror till stor

del på de nya redovisningsreglerna av mervärdesskatt vid omsättning av bygg- och anläggnings-tjänster. De nya reglerna, som började gälla fr.o.m. den 1 januari 2008, innebär att skatten debiteras löpande i stället för efter färdigställandetidpunkten. Debiteringarna beräknas därför tidigareläggas med cirka ett halvår. Övergången till de nya reglerna innebär att debiteringar sker både enligt det nya och gamla systemet under 2008, vilket ger en engångseffekt på cirka 10 miljarder kronor i år. Rensat för denna effekt är den underliggande utvecklingstakten 2008 5,7 procent och 2009 4,2 procent. Den svagare konsumtionsutvecklingen 2009 försvagar den faktiska utvecklingstakten 2009. De faktiska intäkterna från mervärdesskatten bedöms öka med endast 1 procent 2009. En återhämtning av konjunkturen 2010 förväntas leda till att intäkterna från mervärdesskatten ökar med drygt 4 procent per år 2010 och 2011 för att 2011 uppgå till 342 miljarder kronor.

Cirka 78 procent av intäkterna från mervärdesskatt kan hänföras privat sektor medan kommunal och statlig sektorn står för omkring 14 respektive 8 procent av intäkterna. Dessa andelar är relativt stabila över tiden. Privat sektor består i sin tur till två tredjedelar av hushållens konsumtion, resterande delar är investeringar och förbrukning i näringslivet. Således förklaras den största delen av intäkterna från mervärdesskatt av hushållens konsumtionsutgifter.

Diagram 6.14 Hushållens konsumtionsutgifter och underliggande intäkter från mervärdesskatt 2001–2011

Procentuell förändring

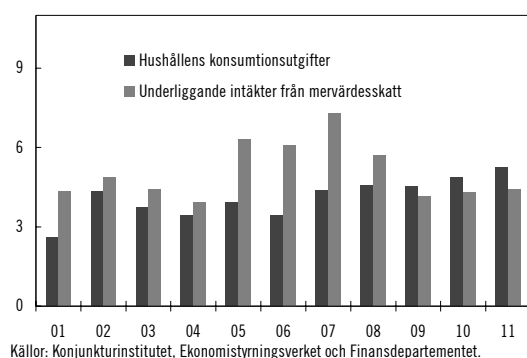
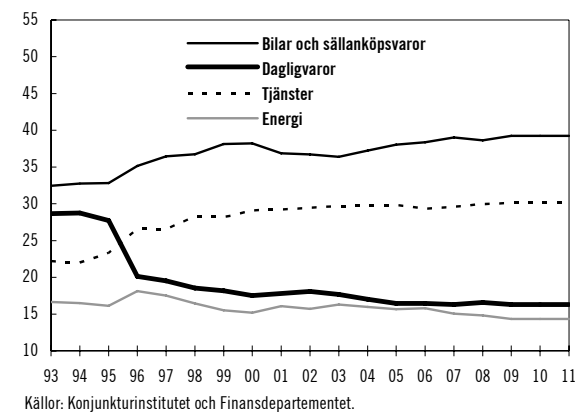


Diagram 6.14 visar utvecklingen av hushållens konsumtionsutgifter och de underliggande intäkterna från mervärdesskatt. Eftersom skattesatserna varierar mellan olika varu- och tjänstegrupper spelar fördelningen av konsumtionen en viktig roll. En förändrad sammansättning i hus-

hållens konsumtion kan leda till att utvecklingstakterna mellan konsumtionen och skatteintäkterna avviker. Under perioden 2005–2007 ökade de underliggande skatteintäkterna från mervärdesskatt i en snabbare takt än hushållens konsumtionsutgifter, delvis till följd av att hushållens konsumtion av bilar och sällanköpsvaror ökade. Dessa varor beläggs med den högsta mervärdesskattesatsen. För åren 2008 och 2009 är intäkterna från mervärdesskatt rensat för effekterna till följd av de nya redovisningsreglerna av mervärdesskatt vid omsättning av bygg- och anläggningstjänster.

Diagram 6.15 Mervärdesskatteintäkter från hushållens konsumtion uppdelat på olika varugrupper 1993–2011

Procentuell andel



I diagram 6.15 redovisas mervärdesskatteintäkterna från hushållens konsumtion indelat i varugrupper. Skattesatsen på bilar, sällanköpsvaror och energi är, med några få undantag, 25 procent. För varugrupperna dagligvaror och tjänster är skattesatserna mer differentierade, exempelvis beläggs dagligvaran livsmedel med 12 procents mervärdesskatt. Då bilar och sällanköpsvaror står för en stor andel av hushållens konsumtion förklarar utvecklingen i denna grupp till stor del även förändringen i intäkterna från mervärdesskatt. Kläder, möbler och övriga fritidsartiklar är de största varuposterna bland sällanköpsvaror. De står tillsammans för knappt hälften av intäkterna från sällanköpsvaror.

Punktskatter

Avsikten med flertalet punktskatter är att de ska kompensera för de externa kostnader för samhället som uppstår i samband med förbrukning av vissa varor och tjänster. Punktbeskattning

används för att påverka konsumtionen i en för samhället önskvärd riktning, även om de också har en klar offentligfinansiell betydelse. Den dubbla betydelsen hos punktskatterna illustreras av energibeskattningen som består både av koldioxid- och energiskatt.

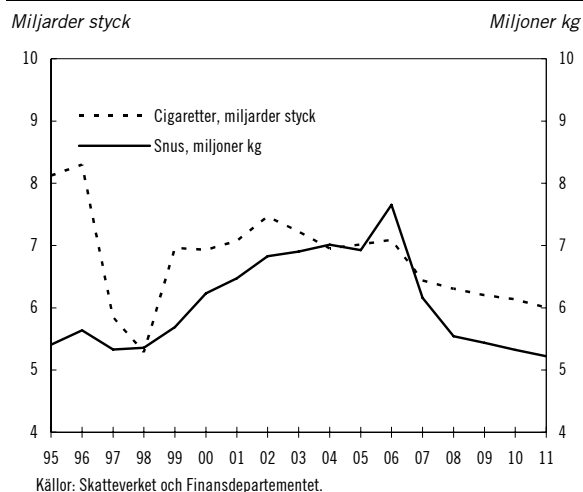
Skatt på tobak

Skatt på tobak omfattar skatt på cigaretter, cigarrer, cigariller, snus samt rök- och tuggtobak. År 2007 kunde 76 procent av skatteintäkterna hänföras till konsumtion av cigaretter och 16 procent till konsumtion av snus. Cigaretter beläggs dels med en styckskatt, dels med en värderelaterad skatt som beror på detaljhandelspriset. Skatt på snus baseras endast på den konsumerade kvantiteten. Intäkterna från skatt på tobak ökade 2007 med 13 procent, vilket i hög utsträckning kan förklaras av en höjning av styckskatten på cigaretter från 20 till 28 öre och en dubbling av skatten på snus från 123 till 246 kronor per kilo från den 1 januari 2007.

Intäkterna från skatt på tobak beräknas 2008 uppgå till 11 miljarder kronor, vilket är 9 procent högre än 2007. De relativt höga intäkterna 2008 förklaras av att skatten höjts på cigaretter, snus och rök- och tuggtobak från den 1 januari 2008. Höjningen av styckskatten på cigaretter från 28 till 31 öre förväntas öka detaljhandelspriset och därmed även skatteintäkterna från den värdebaserade delen av skatten. Skatten på snus höjdes från 246 till 336 kronor per kilo. Skattehöjningarna förväntas generellt minska konsumtionen av tobak de kommande åren. Den kraftigaste minskningen bedöms inträffa 2008, delvis till följd av en bunkring av cigaretter och snus i slutet av 2007. Perioden 2009–2011 beräknas intäkterna uppgå till drygt 10 miljarder kronor per år.

Diagram 6.16 visar hur konsumtionen av cigaretter och snus har utvecklats sedan 1995 och hur den förväntas förändras de kommande åren. I diagrammet framgår att konsumtionsnedgången 2007 och 2008 sammanfaller väl med de genomförda skattehöjningarna. De stora förändringarna i konsumtionen av cigaretter i slutet av 90-talet beror till stor del på att skatt på cigaretter höjdes kraftigt 1997 för att sedan sänkas 1999.

Diagram 6.16 Konsumtion av cigaretter och snus 1995–2011



Skatt på alkohol

Skatt på alkohol omfattar skatt på etylalkohol, vin och öl. Intäkterna från skatt på alkohol ökade med 3 procent 2007 och uppgick till cirka 11 miljarder kronor. I år beräknas intäkterna öka med 2 procent för att sedan öka endast marginellt åren 2009–2011.

Från och med den 1 januari 2008 höjdes skatten på öl samtidigt som skatten på vin sänktes. Trots skattehöjningen på öl har ölkonsumtionen utvecklats starkt under årets första halvår, vilket till stor del förklarar den förväntade intäktsökning i år från skatt på alkohol.

Diagram 6.17 Reseinförsel och punktskatteintäkter från alkohol 2002–2011



Intäkterna från skatt på alkohol beror dels på den inhemska försäljningen, dels på införseln av

alkohol⁵⁹. Diagram 6.17 visar utvecklingen av reseinförsel och de totala intäkterna från alkoholbeskattningen sedan 2002. Av diagrammet framgår att reseinförseln har minskat sedan 2004 och att den 2007 var tillbaka på 2002 års nivå.

Skatt på energi

Prognoserna över skatt på energi baseras dels på den volymprognos över energianvändningen i Sverige som Statens energimyndighet redovisade till regeringen den 15 augusti 2008 och dels på förändringen i KPI. De viktigaste skattebaserna för energiskatten är elektrisk kraft och bensin och för koldioxidskatten olja och bensin. Fördelningen av intäkter mellan dessa skattebaser redovisas i tabell 6.21.

Tabell 6.21 Intäkter från skatt på energi 2006–2011

Miljarder kronor

	Utfall	Utfall	Prognos			
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på energi	63	63	65	69	71	72
Energiskatt	38	38	39	41	41	42
Elektrisk kraft	19	19	19	20	21	21
Bensin	15	14	14	14	14	14
Olja och övrigt	5	5	6	7	7	8
Koldioxidskatt	25	25	27	28	30	30
Bensin	11	11	11	11	11	11
Olja och övrigt	14	14	16	17	19	19

Anm.: Beloppen är avrundade och summerar därför inte alltid.

Skatt på energi beräknas 2008 uppgå till 65 miljarder kronor, vilket är 3 procent högre än 2007. Anledning till att intäkterna bedöms öka beror till stor del på den höjda koldioxidskatten från den 1 januari 2008. Utöver den generella höjningen av koldioxidskatten med 6 öre per kilo koldioxid så höjdes även koldioxidskatten på diesel klass 1 och 2 med 20 öre per liter. En låg energianvändning inom bostads- och service-sektorn till följd av ett varmt första halvår bidrar till att minska skatteintäkterna 2008. Under perioden 2009–2011 beräknas intäkterna från skatt på energi öka med i genomsnitt 3 procent per år. Den relativt stora ökningen av intäkterna 2009 beror delvis på att KPI stigit förhållandevis mycket under det senaste året.

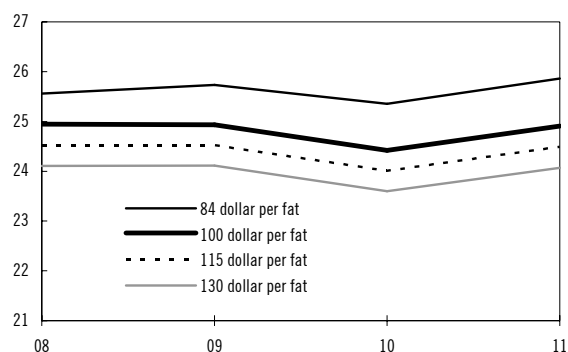
Sedan 2000 har koldioxidskattens andel av de totala intäkterna ökat. Detta mönster bryts dock

till följd av energiskatthöjningarna 2005 och 2006. År 2008 förväntas andelarna för energi- och koldioxidskatt utgöra omkring 60 respektive 40 procent av de samlade intäkterna från skatt på energi.

En betydelsefull men osäker faktor i prognosen är prisutvecklingen på råolja. Konsumtionen av drivmedel inom transportsektorn påverkas i stor utsträckning av priset på råolja. Diagram 6.18 visar prognostiserade intäkter från energi- och koldioxidskatt på bensin vid olika nivåer på oljepriset. I diagrammet framgår exempelvis att ett oljepris på 115 dollar per fat beräknas minska punktskatteintäkterna från bensin med cirka 1 miljard kronor 2008 jämfört med ett oljepris på 84 dollar per fat. I rutan på nästa sida redovisas hur det finansiella sparandet påverkas av förändringar i oljepriset.

Diagram 6.18 Punktskatteintäkter från bensin vid olika nivåer på oljepriset 2008–2011

Miljarder kronor



Källor: Statens energimyndighet och Finansdepartementet.

Övriga skatter på energi och miljö

Huvuddelen av intäkterna från övriga skatter på energi och miljö utgörs av skatt på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer. Andra skatter som omfattas är exempelvis avfallsskatt, skatt på naturgrus och skatt på bekämpningsmedel och gödsel.

Övriga skatter på energi och miljö uppgick till knappt 5 miljarder kronor 2007. År 2008 väntas intäkterna öka med närmare 1 miljard kronor till följd av skatthöjningen på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer. Skatthöjningen på 24 procent trädde i kraft den 1 januari 2008. Intäkterna från övriga skatter på energi antas vara oförändrade år 2009–2011.

⁵⁹ Statistiksamlingen om reseinförsel sköts av SoRad (Social Research on Alcohol and Drugs). Uppgifterna bygger på ett slumpmässigt urval om 1 500 personer varje månad.

Oljeprisets inverkan på de offentliga finanserna

Priset på råolja steg kraftigt första halvåret 2008. Årsgenomsnittet låg i mitten av augusti på 114 dollar per fat vilket kan jämföras med förra årets genomsnitt på 73 dollar. I den allmänna debatten beskrivs ibland ett högre oljepris som positivt för de offentliga finanserna eftersom intäkterna från mervärdesskatt ökar. Emellertid är det mer sannolikt att ett högre oljepris påverkar skatteintäkterna, och därmed det finansiella sparandet, i negativ riktning. Förändringen av det finansiella sparandet beror till stor del på hur hushållen ändrar sin efterfrågan på oljeprodukter, vilket illustreras i följande två stiliserade fall.

Oförändrad efterfrågan på drivmedel

Ett stigande oljepris leder till att priset på drivmedel höjs. Givet att hushållen har oförändrade inkomster innebär det att de måste minska sin konsumtion av andra varor och tjänster. Om hushållen väljer att minska sin konsumtion av varor med en lägre skattesats (t.ex. kultur, livsmedel) så blir nettot av intäkter från mervärdesskatten positivt för offentlig sektor medan det blir oförändrat om varor med samma skattesats väljs bort (t.ex. bilar, sällanköpsvaror, restaurangbesök). Nettot av intäkterna från mervärdesskatten är således beroende av hur hushållen väljer att ändra sina inköp.

I de fall hushållen väljer att minska sin konsumtion av varor och tjänster som till stor del produceras i Sverige påverkas även andra skattebaser. En minskad inhemsk produktion leder till lägre sysselsättning, färre arbetade timmar och därmed minskade intäkter från inkomstskatter och arbetsgivaravgifter samt ökade utgifter för arbetslöshetsersättning. Sammantaget innebär ett högre oljepris vid oförändrad efterfrågan på drivmedel i de flesta fall en försvagning av de offentliga finanserna.

Minskad efterfrågan på drivmedel

Anta nu istället att ett stigande oljepris leder till att hushållen minskar sina inköp av drivmedel så att fördelningen av konsumtionen på olika varor i kronor är oförändrad (dvs. den köpta kvantiteten drivmedel minskar). I och med att mervärdesskatt tas ut både på importvärdet av oljan och på mervärdet i senare led påverkas inte mervärdesskatteintäkterna från drivmedel om inköpen i kronor är oförändrad. Eftersom hushållens konsumtion av andra varor och tjänster inte föränd-

ras innebär det att nettot av intäkterna från mervärdesskatten är oförändrat för offentlig sektor. De minskade inköpen av drivmedel medför dock lägre intäkter från energi- och koldioxidskatten på drivmedel, eftersom dessa skatter är baserade på den köpta kvantiteten. Nettoeffekten av ett högre oljepris vid en minskad efterfrågan på drivmedel blir därmed en försvagning av de offentliga finanserna.

Efterfrågan och den allmänna prisnivån

Ett högre oljepris påverkar dessutom den allmänna prisnivån (KPI), dels direkt via det högre oljepriset, dels indirekt genom att oljepriset påverkar produktion i samhället. Produktionen påverkas via högre priser på insatsvaror och transporter vilket i sin tur påverkar priserna i konsumentledet (en beskrivning av oljeprisets effekter på inflationen återfinns i kapitel 5). Den högre allmänna prisnivån minskar hushållens köpkraft vilket i förlängningen, genom minskad produktion och därmed sysselsättning, innebär minskade intäkter från inkomstskatter och arbetsgivaravgifter samt ökade utgifter för arbetslöshetsersättning.

Hur reagerar hushållen på ett högre oljepris?

Studier på området tyder på att efterfrågan inte påverkas nämnvärt på kort sikt (några år). På längre sikt, när teknikanpassning och beteendeförändringar anpassats till en ny jämvikt, är minskningen i efterfrågan större, dock inte lika stor som prishöjningen.

Beräkningar visar att en oljeprishöjning försämrar det finansiella sparandet på kort sikt. En prishöjning får en omedelbar effekt på KPI, privat konsumtion, export och import medan effekten på arbetsmarknaden kommer ett till två år senare. En oljeprishöjning på 25 procent försämrar det finansiella sparandet med 0,1 procentenheter året efter prishöjningen. Den omedelbara effekten är mindre eftersom det tar tid att anpassa produktionen till den förändrade efterfrågan. De långsiktiga effekterna på det finansiella sparandet är mer osäkra eftersom de i stor utsträckning beror på förändringar i exempelvis växelkurser, löner och produktivitet.

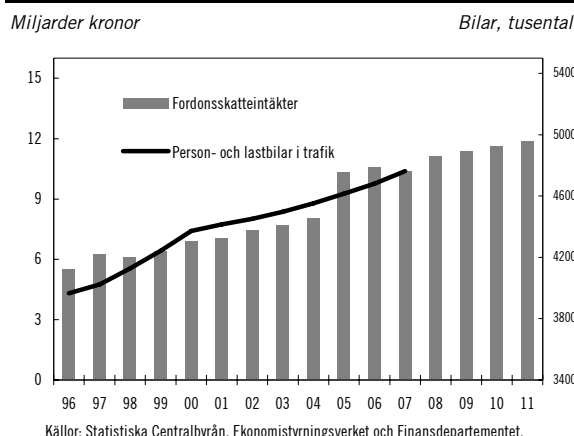
Skatt på vägtrafik

I skatt på vägtrafik ingår fordonsrelaterade skatter och vägavgifter. År 2007 uppgick intäkterna från skatt på vägtrafik till cirka 13 miljarder kronor. År 2008 väntas intäkterna öka med 23 procent till drygt 16 miljarder kronor. Ökningen beror i huvudsak på att införandet av skatt på trafikförsäkringspremier och återinförandet av trängselskatt i Stockholms innerstad får fullt genomslag i år. De ökade intäkterna beror också på att fordonsskatten på lätta lastbilar och bussar höjdes med 45 procent fr.o.m. den 1 januari 2008. De totala intäkterna från skatt på vägtrafik bedöms öka med i genomsnitt 2 procent för år 2009–2011.

Intäkterna från fordonsskatt beräknas 2008 till cirka 11 miljarder kronor. I diagram 6.19 redovisas utvecklingen av antalet bilar i trafik och fordonsskatteintäkterna under perioden 1996–2011. Antalet person- och lastbilar i trafik hade 2007 ökat med 20 procent jämfört med 1996. Cirka 70 procent av intäkterna avser privatbilism medan resterande andel avser yrkestrafik.

I diagrammet framgår även att intäkterna från fordonsskatt ökade kraftigt 2005. Nivåhöjningen beror på att fordonsskatten höjdes med 23 procent på bensindrivna personbilar och 40 procent för lätta lastbilar och bussar. Skattehöjningen från den 1 januari i år beräknas öka intäkterna från fordonsskatt med cirka 1 miljard kronor.

Diagram 6.19 Antal person- och lastbilar i trafik och fordonsskatteintäkter 1996–2011



Skatt på trafikförsäkringspremier infördes den 1 juli 2007, bland annat i syfte att styra mot ökad trafiksäkerhet. Intäkterna från skatten uppgick till 1,6 miljarder kronor under andra halvåret

2007 och förväntas bli drygt 3 miljarder kronor i år. Trängselskatt i Stockholms innerstad återinfördes fr.o.m. den 1 januari i år. Intäkterna beräknas till 0,8 miljarder kronor 2008.

Skatt på import

Skatt på import omfattar tullmedel, jordbruks-tullar och sockeravgifter. Från 2006 ingår även omstrukturingsavgifter för att minska produktionen av socker inom EU. Till följd av en fortsatt stark utveckling av varuimporten första halvåret 2008 beräknas intäkterna från skatt på import uppgå till cirka 6 miljarder kronor, vilket är 6 procent högre än 2007. En svagare konjunktur under andra halvåret 2008 och 2009 bedöms dock leda till en svagare varuimport. Den dämpade varuimporten förväntas minska utvecklingstakten för intäkter från skatt på import tillfälligt till 2 procent nästa år för att sedan öka igen år 2010 och 2011.

Övriga skatter

Under övriga skatter redovisas bland annat inlevererat överskott från AB Svenska spel, skatt på annonser och reklam samt lotteriskatt. År 2007 var utfallet drygt 6 miljarder kronor. Intäkterna antas i år minska med 14 procent, i huvudsak till följd av att skattesatsen sänks och fribeloppet höjts för skatt på annonser och reklam fr.o.m. den 1 januari 2008. Lagändringarna av skatt på annonser och reklam gäller retroaktivt för 2007, vilket medför att skattintäkterna temporärt blir lägre 2008 jämfört med perioden 2009–2011.

6.3.5 Skattekvot

Skattekvoten visar förhållandet mellan de totala skatteintäkterna och BNP. I tabell 6.22 redovisas skattekvoten mellan 2006 och 2011. I tabellen redovisas även skattekvoten exklusive skatt på offentliga transfereringar. En övergång från brutto- till netto-redovisning, där bl.a. pensioner, sjuk- och föräldrapenning och ersättningar vid arbetslöshet är skattefria, skulle minska skattekvoten med ca 3,5 procentenheter. Det finansiella sparandet skulle dock inte påverkas.

Tabell 6.22 Skattekvot

Procent av BNP

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skattekvot	49,1	48,0	47,4	46,3	46,1	45,8
varav						
Skatt på arbete	29,6	28,4	28,5	27,5	27,2	27,1
Skatt på kapital	6,6	6,7	5,5	5,7	5,8	5,8
Skatt på konsumtion	12,9	13,0	13,5	13,3	13,2	13,0
Övriga skatter	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Skattekvot exkl. skatt på transfereringar	45,3	44,5	44,0	42,8	42,7	42,4

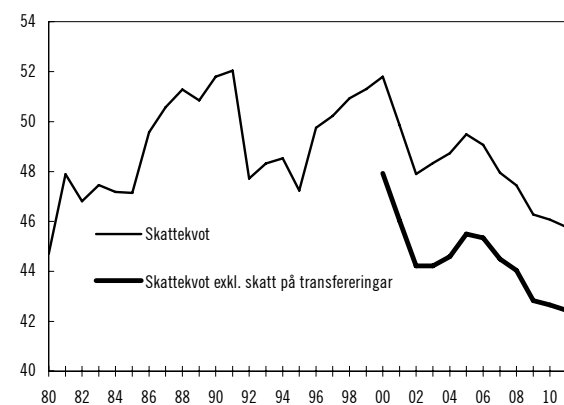
År 2007 minskade skattekvoten med 1,1 procentenheter, till följd av de betydande skattesänkningar som genomfördes under året. Jobbskatteavdraget minskade skatteintäkterna med 40 miljarder kronor och dessutom avskaffades förmögenhetsskatten och lättnader i fastighetskatteuttaget genomfördes.

Den fortsatta minskningen av skattekvoten under 2008 förklaras i huvudsak av det andra steget i jobbskatteavdraget samt med att reformen med halverade arbetsgivaravgifter för unga får fullt genomslag under året.

Diagram 6.20 visar utvecklingen av skattekvoten mellan 1980 och 2011.

Diagram 6.20 Skattekvot 1980–2011

Procent av BNP



6.3.6 Statsbudgetens inkomster

I tabell 6.23 redovisas statsbudgetens inkomster för perioden 2006–2011.

Skatteinkomster

För statsbudgetens inkomstsida tillämpas periodiserad redovisning av skatterna. Det innebär att skatterna redovisas under det inkomstår då den

skattepliktiga händelsen ägde rum. Statens skatteintäkter, som t.ex. kan avläsas i tabell 6.14 eller i tabell 6.23, är således periodiserade. Statsbudgetens totala inkomster, skatter och övriga inkomster, ska enligt budgetlagen redovisas kassamässigt. Därför finns även en kassamässig redovisning av statens skatter. Skatteinkomsterna utgörs av betalningsflöden som kan avse skatter för flera olika inkomstår. Skillnaden mellan statens skatteintäkter och statens skatteinkomster utgörs av periodiseringar, som i sin tur utgörs av uppbörds- och betalningsförskjutningar samt anstånd. En detaljerad redovisning av övergången från statens skatteintäkter till skatteinkomster finns i tabell 6.14.

För 2009 beräknas statens skatteintäkter uppgå till 796,7 miljarder kronor. Intäkterna minskar jämfört med 2008. Det förklaras till stor del av lägre prognostiserade intäkter från skatt på företags- och kapitalvinster samt av det aviserade förslaget att utöka jobbskatteavdraget med ett tredje steg.

Statens skatteinkomster beräknas uppgå till 786,2 miljarder kronor 2009.

Tabell 6.23 Statsbudgetens inkomster 2006 – 2011

Miljarder kronor

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Statens skatteintäkter	799,7	817,6	809,3	796,7	833,4	871,6
Periodiseringar	6,6	-2,0	-1,7	-10,5	-4,7	-11,3
Statens skatteinkomster	806,3	815,5	807,6	786,2	828,7	860,3
Övriga inkomster	4,0	48,2	98,2	50,6	55,0	53,4
2000 Inkomster av statens verksamhet	43,4	66,5	54,5	47,1	45,5	43,8
3000 Inkomster av försåld egendom	0,1	18,0	80,2	50,0	50,0	50,0
4000 Återbetalning av lån	2,1	2,0	1,9	1,8	1,7	1,5
5000 Kalkylmässiga inkomster	7,8	8,2	8,7	8,6	9,0	9,7
6000 Bidrag från EU	12,4	13,0	11,1	11,1	11,7	11,9
7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet	-48,2	-51,9	-55,8	-67,9	-62,7	-63,4
8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto	-13,7	-7,7	-2,4	-0,1	-0,2	-0,2
Statsbudgetens inkomster	810,3	863,7	905,8	836,8	883,7	913,7

Övriga inkomster

Utfall och prognoser för de inkomster som redovisas under statsbudgetens övriga inkomster presenteras i tabell 6.23. År 2008 beräknas dessa inkomster att uppgå till sammanlagt 98,2 miljarder kronor, vilket är 50,0 miljarder kronor högre än utfallet för 2007. Ökningen förklaras främst av att försäljningsinkomsterna av statligt aktieinnehav 2008 beräknas till

80 miljarder kronor jämfört med 18 miljarder kronor 2007. Prognosen avseende övriga inkomster för 2009–2011 uppgår till drygt 50 miljarder kronor per år.

2000 Inkomster av statens verksamhet

Under *Inkomster av statens verksamhet* redovisas bland annat utdelningar från statligt aktieinnehav, affärsverkens inlevererade överskott, Riksbankens inlevererade överskott, ränteinkomster och offentlighetsrättsliga avgifter.

Prognosen för aktieutdelningar, exklusive AB Svenska Spel, uppgår till cirka 25 miljarder kronor för 2008. I detta ingår även utdelningar av engångskaraktär med cirka 4,6 miljarder kronor utöver de ordinarie utdelningarna avseende 2007 års resultat. Prognosen för 2009 avseende aktieutdelningarna är 22 miljarder kronor, för 2010 är prognosen 20 miljarder kronor, och för 2011 18 miljarder kronor. Den lägre prognosen för 2009–2011 förklaras framförallt av genomförda försäljningar av statligt aktieinnehav samt lägre förväntade utdelningar till följd av lägre förväntade vinster åren 2008–2010.

Regeringen avser att sänka avgifterna som arbetslöshetskassorna betalar till staten för sys-selsatta medlemmar så att medlemsavgiften för sys-selsatta medlemmar sänks. Förändringen beräknas träda ikraft den 1 juli 2009. Förslaget innebär att inkomsterna från inkomstitel 2525 *Finansieringsavgift från arbetslöshetskassor* minskar med 1 miljard kronor 2009, 2 miljarder kronor 2010 och 2 miljarder kronor 2011. De totala inkomsterna via finansieringsavgift från arbetslöshetskassor beräknas uppgå till 9,0 miljarder kronor 2008, 7,1 miljarder kronor 2009, 7,1 miljarder kronor 2010 samt 6,9 miljarder kronor 2011. Jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition innebär detta att prognosen för finansieringsavgiften från arbetslöshetskassorna är nedreviderad med 0,5 miljarder kronor 2008 och med drygt 1 miljard kronor 2009–2011. Att minskningen inte blir större 2010–2011 beror på att avgiften som är kopplad till utgifterna för arbetslöshetsersättningen ökar till följd av att antalet arbetslösa 2010 och 2011 förväntas bli högre än bedömningen i vårpropositionen.

3000 Inkomster av försäld egendom

Under *Inkomster av försäld egendom* redovisas försäljning av olika typer av statlig egendom. Försäljning av aktier i statligt ägda bolag utgör vanligtvis den största delen.

Prognosen för 2008 är 80 miljarder kronor. I prognosen ingår försäljningen av statens aktieinnehav i OMX, försäljningen av Vin & Sprit samt försäljningen av Civitas Holding AB som äger Vasakronan AB.

För perioden 2009–2011 antas försäljningsinkomsterna beräkningstekniskt uppgå till 50 miljarder kronor per år. Försäljningsbeloppen och tidpunkterna är behäftade med stor osäkerhet.

4000 Återbetalning av lån

Under *Återbetalning av lån* redovisas bland annat *Återbetalning av studiemedel* (avser lån upptagna före 1989) och *Återbetalning av övriga lån*. År 2008 beräknas inkomsterna uppgå till cirka 1,9 miljarder kronor, varav återbetalningar av studiemedel utgör den största delen.

Under perioden 2009–2011 beräknas inkomsterna från studiemedelsavgifter minska eftersom antalet återbetalare blir färre. Studiemedelsavgiften är den årliga återbetalningspliktiga delen (amorteringen) av studiemedel tagna före 1989. I takt med att antalet låntagare som återbetalat hela skulden på lån tagna före 1989 ökar, minskar dessa inkomster.

5000 Kalkylmässiga inkomster

Under *Kalkylmässiga inkomster* redovisas vissa avskrivningar och amorteringar samt statliga pensionsavgifter, vilka utgör merparten av inkomsterna.

För 2008 beräknas inkomsterna uppgå till 8,7 miljarder kronor, varav 8,1 miljarder kronor är inkomster från statliga pensionsavgifter. Under perioden 2009–2011 ökar inkomsterna och prognosen för 2011 är 9,7 miljarder kronor. Hela ökningen beror på ökade inkomster från statliga pensionsavgifter.

Jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition har inkomsterna reviderats ner med 0,1 miljarder kronor 2009–2010 och 0,2 miljarder kronor 2011 till följd av en lägre

prognos för statliga pensionsavgifter. Nedrevideringen beror främst på nya ekonomiska antaganden.

6000 Bidrag m.m. från EU

Under *Bidrag m.m. från EU* redovisas bidrag från olika EG-fonder inom EU:s budget. De största enskilda bidragen för 2008 avser arealbidrag, bidrag från EU:s landsbygdsfond samt bidrag från EG:s socialfond. Bidragen är kopplade till utgifter på anslag inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar samt utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Inkomsterna under 2008 beräknas sammantaget uppgå till cirka 11,1 miljarder kronor. De prognostiserade inkomsterna ökar något för åren framöver och beräknas uppgå till cirka 11,9 miljarder kronor 2011. Ökningen över tiden beror bland annat på att utgifterna för program inom den nya programperioden 2007–2013 skjuts framåt i perioden vilket även påverkar bidragen från EU.

Jämfört med prognosen i 2008 års vårproposition har inkomsterna reviderats ner med 0,3 miljarder kronor för 2008 och reviderats upp med 0,3 miljarder kronor 2009 samt 0,2 miljarder kronor för 2010–2011.

7000 Avräkningar m.m. i anslutning till skattesystemet

Tillkommande inkomster

De tillkommande inkomsterna uppgick 2007 till 12 miljarder kronor och beräknas 2008 uppgå till 13 miljarder kronor. De består av EU-skatter samt kommunala utjämningsavgifter avseende kostnadsutjämningsystemet för verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. EU-skatterna, vilka omfattar tullmedel och den momsbaseade EU-avgiften, utgör den största delen av inkomsterna, ca 85 procent. År 2009 beräknas inkomsterna minska med närmare 10 miljarder kronor. Det beror på att det egnamedelsystem som ingick i uppgörelsen om EU:s finansiella perspektiv 2007–2013 beräknas träda i kraft 2009. I uppgörelsen ingick att den momsbaseade EU-avgiften för Sveriges vidkommande sänks från 0,3 procent till 0,1 procent. Detta motsvarar en

sänkning om knappt 3 miljarder kronor årligen. Eftersom avgiftssänkningen kommer att gälla retroaktivt från och med 2007, beräknas det 2009 ske återbetalningar avseende 2007 och 2008, vilket sänker de tillkommande inkomsterna med ytterligare ca 7 miljarder kronor.

Avräkningar

Under avräkningar redovisas intäkter som förs till fonder utanför statsbudgeten och compensation för mervärdesskatt som betalats av statliga och kommunala myndigheter. Avräkningarna uppgick 2007 till 64 miljarder kronor och beräknas öka till 72 miljarder kronor 2009. De beloppsmässigt största avräkningarna är compensation och avlyft för mervärdesskatt.

8000 Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto

Vissa krediteringar som ges på skattekonto är stöd som enligt nationalräkenskaperna är att likställa med utgifter. För att öka möjligheten att kontrollera statsutgifternas utveckling redovisas dessa utgifter under en egen inkomsttyp.

Det stora flertalet skattekrediteringar har upphört eller flyttats till statsbudgetens utgiftsida, vilket innebär att krediteringarna minskat från 13,7 miljarder kronor 2006 till 2,4 miljarder kronor 2008. År 2009–2011 beräknas de totala skattekontokrediteringarna ligga på mellan 0,1 och 0,2 miljarder kronor och inkluderar då endast en kreditering för jämställdhetsbonus.

6.3.7 Jämförelse med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition och uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008

I tabell 6.24 redovisas den aktuella prognosen jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Dessutom visas den aktuella prognosen för skatteintäkterna 2007 och 2008 samt en jämförelse med den beräkning som låg till grund för statsbudgeten 2007 respektive 2008.

Tabell 6.24 Aktuell prognos jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition samt statsbudgeten för 2007 respektive 2008

Miljarder kronor

Inkomstår	Jämförelse med 2008 års ekonomiska vårproposition					Aktuell prognos 2007	Jmf. SB 2007	Aktuell prognos 2008	Jmf. SB 2008
	Prognos 2007	2008	2009	2010	2011				
Skatt på arbete	-1,1	3,0	-26,6	-35,4	-34,7	871,0	8,6	909,8	-0,7
<i>Direkta skatter</i>	<i>1,1</i>	<i>2,1</i>	<i>-15,2</i>	<i>-20,0</i>	<i>-19,6</i>	<i>481,8</i>	<i>3,4</i>	<i>499,6</i>	<i>-3,8</i>
Kommunal inkomstskatt	1,1	2,2	1,3	-2,8	-3,4	478,9	4,9	505,7	-2,3
Statlig inkomstskatt	-1,0	-0,9	-5,8	-6,4	-5,3	43,9	-1,9	47,9	-2,7
Allmän pensionsavgift	-0,2	0,0	0,4	-0,2	-0,4	81,0	1,6	85,6	-0,1
Skattereduktioner m.m.	1,2	0,8	-11,1	-10,5	-10,5	-122,1	-1,2	-139,7	1,2
<i>Indirekta skatter</i>	<i>-2,3</i>	<i>0,9</i>	<i>-11,5</i>	<i>-15,4</i>	<i>-15,1</i>	<i>389,2</i>	<i>5,2</i>	<i>410,2</i>	<i>3,1</i>
Arbetsgivaravgifter	-1,0	1,6	-10,9	-14,6	-13,6	382,0	8,0	407,3	-0,3
Egenavgifter	-0,4	-0,6	-1,0	-1,2	-1,3	11,4	0,5	12,2	-0,7
Särskild löneskatt	-2,3	-1,8	-1,8	-2,1	-2,7	29,4	-2,7	29,5	-2,7
Nedsättningar	1,4	1,7	2,3	2,4	2,3	-10,6	0,3	-14,1	7,1
Skatt på tjänstegruppliv	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,9	-0,3	1,0	-0,1
Avgifter till premiepensionssystemet	0,0	-0,1	-0,2	0,1	0,0	-23,9	-0,6	-25,7	0,0
Skatt på kapital	0,4	-8,2	-11,2	-11,0	-12,1	204,4	33,9	174,0	-16,8
Skatt på kapital, hushåll	6,1	-2,1	-2,6	-1,2	-2,5	48,6	30,0	24,5	-3,3
Skatt på företagsvinster	-5,6	-6,1	-5,4	-5,5	-5,2	101,0	3,8	95,0	-13,9
Avkastningsskatt	0,0	0,0	-2,8	-3,8	-3,9	13,0	0,4	16,1	-0,6
Fastighetsskatt	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	26,1	0,7	22,4	-0,1
Stämpelskatt	0,0	0,0	-0,5	-0,5	-0,5	9,4	0,2	9,9	-0,1
Förmögenhetsskatt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,5	0,0	0,0
Kupongskatt m.m.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	3,3	6,1	1,1
Skatt på konsumtion och insatsvaror	-0,1	-1,7	-1,3	-2,7	-4,0	398,5	0,8	431,1	0,7
Mervärdesskatt	-0,1	-0,2	-1,8	-3,1	-4,7	284,4	1,6	310,7	3,5
Skatt på tobak	0,0	-0,1	0,1	0,2	0,3	9,7	-0,4	10,6	-0,8
Skatt på etylalkohol	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2	0,1	4,2	0,1
Skatt på vin m.m.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	0,2	4,0	0,2
Skatt på öl	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	2,8	0,1	2,9	-0,2
Energiskatt	0,0	-0,8	0,0	-0,3	-0,3	38,2	-0,7	38,7	-1,4
Koldioxidskatt	0,0	-0,7	0,1	0,2	0,2	25,1	0,2	26,7	-0,3
Övriga skatter på energi och miljö	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7	-0,6	5,5	0,0
Skatt på vägtrafik	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	13,1	-0,4	16,1	0,4
Skatt på import	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,1	6,2	-0,1
Övriga skatter	0,0	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1	6,4	0,6	5,5	-0,7
Restförda skatter och övriga skatter	0,0	1,2	0,1	0,1	0,1	-1,4	5,2	-2,0	0,4
Restförda skatter	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	-7,6	0,7	-8,1	-2,0
Övriga skatter	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	6,3	4,5	6,1	2,4
Totala skatteintäkter	-0,8	-5,6	-39,1	-49,0	-50,8	1 472,5	48,5	1 512,9	-16,4
Avgår EU-skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	7,2	0,1	7,6	-0,1
Offentliga sektorns skatteintäkter	-0,8	-5,6	-39,1	-49,0	-50,7	1 465,3	48,3	1 505,3	-16,4
Avgår, kommunala inkomstskatter	1,1	2,2	1,4	-2,8	-3,4	478,9	4,9	517,8	-2,3
Avgår, avgifter till ålderspensionssystemet	-0,2	0,5	1,0	-0,5	-0,4	168,9	4,2	178,2	0,0
Statens skatteintäkter	-1,7	-8,2	-41,5	-45,7	-46,9	817,6	39,3	809,3	-14,1

Jämförelse med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition

Skatt på arbete

För 2008 har intäkterna från skatt på arbete reviderats upp med 3 miljarder kronor jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. För åren 2009–2011 har intäkterna däremot reviderats ned med mellan 27 och 35 miljarder kronor, vilket i huvudsak beror på de skattesänkningar regeringen aviserar i denna proposition. I tabell 6.25 redovisas de prognosändringar som gjorts för skatteintäkterna från skatt på arbete jämfört med vårpropositionen, tillsammans med antaganden om lönesumman i vårpropositionen och i den aktuella prognosen.

Tabell 6.25 Prognosändringar skatt på arbete jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor om inget annat anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Lönesumma VÅP08 ¹	6,9	5,9	3,8	4,4	4,5
Lönesumma BP09 ¹	6,9	6,5	3,9	3,6	4,9
Effekt av					
Prel. taxeringsutfall för 2007	-1	-1	-1	-1	-1
Lönesumma	0	5	6	-1	3
Transfereringar till hushåll	0	-1	0	-1	-5
Skatteregler, brutto	0	0	-30	-30	-30
Övriga prognosändringar	0	0	-2	-2	-2
Summa	-1	3	-27	-35	-35

Not.: Årlig procentuell förändring.

Prognosändringen av lönesumman för 2008 beror på en starkare utveckling av antal arbetade timmar. I vårpropositionen antogs att arbetade timmar skulle öka med 1,1 procentenheter medan timmarna nu bedöms öka med 1,7 procentenheter. Under 2010 bedöms både arbetade timmar och timlönen bli lägre jämfört med prognosen i vårpropositionen, medan antalet arbetade timmar 2011 bedöms utvecklas starkare.

De skattesänkningar regeringen aviserar i denna proposition beräknas minska intäkterna från skatt på arbete med 30 miljarder kronor per år från och med 2009.

Den relativt stora nedrevideringen av skatt på arbete till följd av en ändrad prognos för transfereringar till hushåll 2011 förklaras av ändrade regler för sjuk- och aktivitetsersättningen i kombination med minskade volymer i sjukskrivningarna. Skatteintäkterna från transfereringarna minskar och istället ökar intäkterna från skatt på

löneinkomster eftersom antal arbetade timmar bedöms öka till följd av reformen.

Skatt på kapital, hushåll

Det preliminära taxeringsutfallet för 2007 indikerar att kapitalvinsterna för 2007 kommer att bli väsentligt högre jämfört med den prognos som redovisades i 2008 års ekonomiska vårproposition. Då bedömdes kapitalvinsterna uppgå till 149 miljarder kronor medan de nu beräknas ha uppgått till 172 miljarder kronor. Det finns ännu inget utfall över hur mycket av förändringen som beror på att tidigare uppskov har återförts till beskattning. Det preliminära utfallet för 2007 har dock inte ändrat bedömningen av kapitalvinsternas storlek 2008–2011.

För perioden 2008–2011 har intäkterna från hushållens skatt på kapitalinkomster reviderats ned jämfört med vårpropositionen. Det beror på att ett högre ränteläge ökar skattereduktionen för underskatt av kapital samt att ett lägre sparande minskar hushållens ränteinkomster.

Skatt på företagsvinster

Det preliminära taxeringsutfallet för skatt på företagsvinster 2007 pekar på att skatteintäkterna blir cirka 5 miljarder kronor lägre än prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Till följd av företagets delårsrapporter för första halvåret 2008 har prognosen för skatt på företagsvinster reviderats ned jämfört med vårpropositionen. Rapporterna visar på en svag minskning av vinsterna och en minskning av den skatt bolagen redovisar i sina rapporter. De minskade skatteintäkterna vägs delvis upp av ökade intäkter till följd av regeringens aviserade förslag om ändrade regler för underprisöverlåtelser för handelsbolag m.m. som föreslås gälla från april 2008.

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatten beräknas 2009–2011 bli 2 till 5 miljarder kronor lägre jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition, vilket förklaras av att prognosen för hushållens konsumtion har reviderats ned.

Uppföljning av statsbudgeten för 2007 och 2008

I 2008 års ekonomiska vårproposition gjordes en genomgång av hur intäktsprognosen för 2007 förändrats jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2007. De revideringar som skett därefter beror främst på det preliminära taxe-

ringsutfallet för 2007, vilket finns kommenterat i avsnittet som jämför den aktuella prognosen med prognosen i vårpropositionen. I detta avsnitt kommenteras därför endast de prognosändringar som gjorts för 2008 jämfört med den beräkning som gjordes till statsbudgeten för 2008.

Skatt på arbete

De totala intäkterna från skatt på arbete har justerats ned med knappt 1 miljard kronor jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008. De direkta skatterna har reviderats ned med knappt 4 miljarder kronor, vilket till stor del är en följd av att lönesumman för 2007 blev lägre jämfört med den prognos som låg till grund för beräkningen till statsbudgeten för 2008. De indirekta skatterna har däremot reviderats upp med 3 miljarder kronor, vilket förklaras dels av att förslaget om nedsatta arbetsgivaravgifter i tjänstesektorn inte kunnat genomföras till följd av EU:s begränsningsregler, dels av att utfallet för särskild löneskatt på pensionsavsättningar 2007 bedöms bli knappt 3 miljarder kronor lägre jämfört med statsbudgeten för 2008.

Skatt på kapital, hushåll

Jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008 beräknas intäkterna från skatt på hushållens kapitalinkomster bli drygt 3 miljarder kronor lägre. Revideringen förklaras dels av högre räntor, vilket ökar skattereduktionen för underskott

av kapital, dels av ett lägre sparande i hushållssektorn, vilket medför lägre skatt på ränteinkomster.

Skatt på företagsvinster

Intäkterna från skatt på företagsvinster bedöms bli 14 miljarder kronor lägre jämfört med statsbudgeten för 2008. En stor del av revideringen gjordes i prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition då intäkterna reviderades ned med 8 miljarder kronor. Sedan vårpropositionen har intäkterna justerats ned med ytterligare 6 miljarder kronor. Det förklaras till stor del av det preliminära taxeringsutfallet för 2007, vilket även påverkar intäktsprognosen för 2008. Ett ytterligare nedjustering har gjorts p.g.a. av att bolagens halvårsrapporter visat på en svagare utveckling av företagsvinsterna än vad som antogs i beräkningen till statsbudgeten för 2008. Denna nedjustering motverkas dock av de ökade intäkter som blir följden av regeringens aviserade förslag om ändrade regler för underprisöverlåtelser för handelsbolag m.m..

Skatt på konsumtion och insatsvaror

Intäkterna från mervärdesskatten är nu drygt 3 miljarder kronor högre jämfört med beräkningen till statsbudgeten för 2008, vilket till största delen förklaras av högre utfall. Intäkterna från skatt på energi har justerats ned med 1,4 miljarder kronor till följd av en lägre förbrukning drivmedel p.g.a. det höga oljepriset.

Tabell 6.26 Regeländringar, bruttoeffekter i förhållande till föregående år

Miljarder kronor

Inkomstår	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatt på arbete	-11,4	-15,7	-21,9	5,5	2,0	-12,4	-10,9	-34,6	-12,5	-38,3	0,0	0,0
<i>Direkta skatter</i>	<i>-10,2</i>	<i>-14,5</i>	<i>-20,4</i>	<i>5,5</i>	<i>3,3</i>	<i>-10,3</i>	<i>-8,1</i>	<i>-33,8</i>	<i>-11,1</i>	<i>-16,5</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Kommunal inkomstskatt	5,9	4,8	3,3	1,2	4,6	-1,0	-0,4	1,8	0,3	-1,5		
Statlig inkomstskatt	-0,8	-2,4	-1,3		0,7	0,7	0,8	0,5		-4,2		
Allmän pensionsavgift	0,5											
Skattereduktioner m.m.	-15,8	-16,9	-22,4	4,3	-2,0	-9,9	-8,5	-36,1	-11,4	-10,8		
Artistskatt												
<i>Indirekta skatter</i>	<i>-1,3</i>	<i>-1,2</i>	<i>-1,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-1,2</i>	<i>-2,1</i>	<i>-2,8</i>	<i>-0,8</i>	<i>-1,3</i>	<i>-21,7</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>
Arbetsgivaravgifter	-1,2	-0,9			-1,2	-2,5	-2,0			-12,8		
Egenavgifter	0,0	0,0			0,0		-0,1					
Särskild löneskatt								-1,1	-0,7			
Nedsättningar		-0,2	-1,5			0,4	-0,7	0,2	-0,7	-9,0		
Skatt på tjänstegruppliv												
Avgifter till premiepensionssystemet												
Skatt på kapital	1,4	-7,1	-1,8	-0,4	-1,4	-2,5	-1,8	-10,6	4,1	1,2	0,2	0,1
Skatt på kapital, hushåll		1,5					-0,1	0,0	4,3	-0,4	0,1	-0,1
Skatt på företagsvinster	2,0	-3,1			-0,8	1,2	0,2	-1,2	3,5	1,6	0,1	0,1
Avkastningsskatt												
Fastighetsskatt och kommunal fastighetsavgift	-0,6	-3,3	0,0	-0,4	-0,3	0,0	-1,9	-2,5	-3,6			
Stämpelskatt												
Förmögenhetsskatt		-2,2	-1,8			-1,1		-6,9				
Kupongskatt m.m.												
Arvs- och gåvoskatt					-0,3	-2,6						
Skatt på konsumtion och insatsvaror	2,8	2,5	-0,1	3,1	2,1	3,4	2,8	3,2	6,8	0,4	0,1	0,0
Mervärdesskatt		-1,0	-1,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,5	0,1	
Skatt på tobak				0,1			0,3	2,1	1,5			
Skatt på etylalkohol												
Skatt på vin m.m.			-0,6						-0,1			
Skatt på öl									0,4			
Energiskatt	1,7	-0,5	0,9	1,8	1,4	2,7	0,5	0,0	0,5	0,1		
Koldioxidskatt		4,0	0,9	0,9	0,8	-0,8	0,2	0,1	1,5	-0,1		
Övriga skatter på energi och miljö	1,1		0,1	0,4	0,0	0,0	1,6	0,0	0,8			
Skatt på vägtrafik		-0,1	-0,1				1,8	0,7	1,3	2,2		
Skatt på import												
Övriga skatter							-0,3		-0,1			
Restförda och övriga skatter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Restförda skatter												
Övriga skatter												
Totala skatteintäkter	-7,2	-20,4	-23,8	8,3	2,7	-11,4	-9,8	-42,0	-1,5	-36,7	0,3	0,1
varav												
EU-skatter												
Kommunalskatter	5,9	4,8	3,3	1,2	4,6	-1,0	-0,4	1,8	12,3	-1,5		
Avgifter till ålderspensionssystemet												
Statens skatteintäkter	-13,2	-25,1	-27,1	7,0	-1,9	-10,4	-9,4	-43,9	-13,8	-35,2	0,3	0,1

7

Utgifter



7 Utgifter

Sammanfattning

- De takbegränsade utgifterna sjunker som andel av BNP under perioden från 29,6 procent 2007 till 27,5 procent 2011, bl.a. till följd av att utgifterna för sjukförsäkringen beräknas falla.
- Reformerna på utgiftssidan som föreslås i denna proposition inom bl.a. områdena infrastruktur, forskning, utbildning, integration, klimat och psykiatri ökar utgifterna 2009–2011 med 11, 13 respektive 13 miljarder kronor jämfört med bedömningen i vårpropositionen.
- För 2009–2011 har de takbegränsade utgifterna ökat med 10, 13 respektive 4 miljarder kronor jämfört med bedömningen i vårpropositionen.
- Ökningar av den kommunala konsumtionen och inkomstpensionerna medför att den offentliga sektorns utgifter ökar som andel av BNP 2009.

I detta kapitel redovisas utvecklingen av statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgifterna för perioden 2007–2011. Förslag till utgiftsramar för 2009 och preliminär fördelning av utgifter per utgiftsområde 2010 och 2011 lämnas. Utgiftsutvecklingen analyseras dels som förändring mellan år, dels som förändring jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition. Vidare görs en uppföljning av utgifterna i den av riksdagen beslutade statsbudgeten för 2008 där de största avvikelserna kommenteras. Slutligen

redovisas den offentliga sektorns utgifter enligt nationalräkenskaperna uppdelat på de olika sektorerna samt fördelat på olika utgiftsslag.

7.1 Statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter

I detta avsnitt redovisas statsbudgetens utgifter för åren 2007–2011. Statsbudgetens utgiftssida delas in i 27 utgiftsområden, minskning av anslagsbehållningar, myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret samt kassamässig korrigering.

Dessutom redovisas utvecklingen av de utgifter som omfattas av utgiftstaket för staten, de så kallade takbegränsade utgifterna, som omfattar utgiftsområde 1–25, 27 samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Under perioden 2007–2011 beräknas statsbudgetens utgifter exklusive statsskuldräntor öka med cirka 30 miljarder kronor. Uttryckt som andel av BNP beräknas utgifterna minska med 2,8 procentenheter (se tabell 7.1). En viktig orsak till att utgifterna minskar som andel av BNP är lägre utgifter för ohälsan under perioden. Ålderspensionssystemets utgifter beräknas under perioden 2007–2011 öka med 61 miljarder kronor. Ålderspensionssystemets utgifter uttryckt som andel av BNP ökar därmed med 0,8 procentenheter. De takbegränsade utgifterna beräknas öka med 91 miljarder kronor under perioden 2007–2011. Uttryckt som andel av BNP beräknas de takbegränsade utgifterna minska med 2,1 procentenheter.

Tabell 7.1 Statsbudgetens utgifter

Miljarder kronor om inget annat anges

	Utfall	Prognos		2010	2011
	2007	2008	2009		
Utgifter exkl. stats- skuldräntor ¹	721,9	738,2	732,6	749,6	752,0
Procent av BNP	23,5	23,1	22,2	21,7	20,7
Statsskuldräntor	47,3	42,8	33,8	34,0	32,0
Procent av BNP	1,5	1,3	1,0	1,0	0,9
Statsbudgetens utgifter	769,2	781,0	766,4	783,6	784,0
Procent av BNP	25,0	24,5	23,2	22,7	21,5
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	188,2	201,9	220,7	235,7	249,3
Procent av BNP	6,1	6,3	6,7	6,8	6,9
Takbegränsade utgifter²	910,1	940,1	953,4	985,3	1001,3
Procent av BNP	29,6	29,5	28,8	28,5	27,5

¹ Inklusive förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskredit.² Statsbudgetens utgifter (exklusive statsskuldräntor) samt ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

7.1.1 Utgiftsramar för 2009

Regeringens förslag: Utgifterna för 2009 fördelas på utgiftsområden enligt tabell 7.2.

Beräkningen av förändring av anslagsbehållningar under 2009 enligt tabell 7.2 godkänns.

Beräkningen av utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten för 2009 enligt tabell 7.2 godkänns.

Skälen för regeringens förslag: I enlighet med bestämmelsen i 3 kap. 2 § riksdagsordningen ska förslaget till statsbudget innehålla en fördelning av anslagen på utgiftsområden. Regeringens förslag till ramar för 2009 redovisas i tabell 7.2. En närmare redovisning av utgiftsramarna för 2009, och av förslaget om preliminär fördelning av utgifterna per utgiftsområde för 2010 och 2011, finns i avsnitt 7.1.2.

Tabell 7.2 Utgiftsramar 2009

Tusental kronor

Utgiftsområde	Utgiftsram 2009
1 Rikets styrelse	12 372 919
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 899 978
3 Skatt, tull och exekution	9 459 505
4 Rättsväsendet	32 624 297
5 Internationell samverkan	1 643 286
6 Försvar och samhällets krisberedskap	44 707 384
7 Internationellt bistånd	30 109 379
8 Migration	5 899 313
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	54 807 253
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	113 927 470
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42 456 000
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	68 465 863
13 Integration och jämställdhet	5 473 139
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	55 945 649
15 Studiestöd	21 451 959
16 Utbildning och universitetsforskning	50 188 757
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 287 317
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik	1 677 490
19 Regional tillväxt	3 501 601
20 Allmän miljö- och naturvård	5 337 628
21 Energi	2 811 333
22 Kommunikationer	40 223 104
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	17 573 442
24 Näringsliv	5 186 480
25 Allmänna bidrag till kommuner	67 039 055
26 Statsskuldräntor m.m.	33 871 000
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	19 878 094
Minskning av anslagsbehållningar	-2 370 977
Summa utgiftsområden¹	766 447 718
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor¹	732 645 618
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	220 749 000
Takbegränsade utgifter	953 394 618
Budgeringsmarginal	37 605 382
Utgiftstak för staten	991 000 000

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

7.1.2 Utgifter 2008–2011

Regeringens förslag: Preliminär fördelning av utgifter per utgiftsområde för 2010 och 2011 enligt tabell 7.3 godkänns som riktlinje för regeringens budgetarbete.

Utgiftsramen för ett utgiftsområde anger summan av årets anvisade anslagsmedel för detta utgiftsområde. I tabell 7.3 redovisas för varje utgiftsområde utfallet för anslagsförbrukningen 2007, utgiftsram per utgiftsområde för 2008 (inklusive förslag till tilläggsbudget 2 i proposition 2008/09:2), utgiftsprognos för 2008, förslag till utgiftsramar för 2009 samt en preliminär fördelning av utgiftsramarna för 2010 och 2011. I prognosen för utgifterna per utgiftsområde för 2008, i förslaget till utgiftsramar för 2009 samt beräkningen av utgiftsramarna för 2010 och 2011 har hänsyn tagits till redan tidigare beslutade och nu föreslagna eller aviserade utgiftsreformer och besparingar (se avsnitt 7.2 och avsnitt 8.2.1). De beräknade utgiftsramarna för 2010 och 2011 baserar sig, med några undantag, på samma regelsystem och budgetpolitik som de föreslagna utgiftsramarna för 2009. Vidare har makroekonomiska förutsättningar, volymantaganden inom vissa transfereringssystem samt den pris- och löneomräkning som ligger till grund för beräkningarna uppdaterats jämfört med de beräkningar som presenterades i 2008 års ekonomiska vårproposition (se avsnitt 7.2).

Förbrukning av anslagsbehållningar på ramanlag för förvaltnings- och investeringsändamål för 2009–2011 redovisas samlat under posten Minskning av anslagsbehållningar och inte på respektive utgiftsområde (se tabell 7.3).

Mellan 2007 och 2011 sjunker de takbegränsade utgifterna från 29,6 till 27,5 procent av BNP. Det är i första hand utgifter inom ohälsområdet som faller kraftigt. Inom detta område har riksdagen fattat beslut om en rad reformer med ikraftträdande fr.o.m den 1 juli 2008. Det samlade åtgärds paketet för en förbättrad sjukskrivningsprocess innehåller bland annat en rehabiliteringskedja med tydliga hållpunkter och en fast tidsgräns för rätten till sjukpenning samt permanent nedsatt arbetsförmåga som grundprincip för att bevilja sjukersättning. Därutöver ingår betydande satsningar på företagshälsovår-

den och en garanti för evidensbaserad medicinsk rehabilitering. Tillsammans med de tidigare beslutade nationella försäkringsmedicinska riktlinjer som stöd för läkaren i dennes sjukskrivningsbedömning leder det till att sjukförsäkringen blir tydligare och uppmuntrar återgång till arbete.

Utgifterna inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp beräknas falla med 16 miljarder kronor under perioden 2008–2011, vilket motsvarar 4 procent per år i genomsnitt. Utgiftsområdets andel av de takbegränsade utgifterna minskar från 13 procent 2007 till 10 procent 2011.

När det gäller arbetslöshetsrelaterade utgifter genomfördes omfattande reformer under 2007 för att stärka arbetslinjen, öka utbudet av och efterfrågan på arbetskraft samt förbättra matchningen på arbetsmarknaden. Samtidigt tangerade ökningen av antalet sysselsatta 2007 de högsta värden som uppmätts i Statistiska centralbyråns arbetskraftsundersökningar. Även ökningen av antalet arbetade timmar nådde 2007 rekordnoteringar.

Antalet öppet arbetslösa minskade kraftigt under 2007 och fortsätter att minska 2008. Under 2009 och 2010 beräknas antalet öka något för att 2011 minska till 2007 års nivå. Även den andel av de öppet arbetslösa som är ersättningsberättigade har minskat markant under 2008. Under perioden 2009–2011 beräknas denna andel successivt att stiga. Utgifterna under utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv är som lägst 2008 och stiger sedan fram till 2010.

Regeringen genomför den största forsknings-satsningen i modern tid och kommer att presentera en forsknings- och innovationsproposition under hösten 2008 som anger inriktningen för statens politik på området under åren 2009–2012. Propositionen kommer bl.a. innehålla åtgärder för att svensk forskning ska ges bättre förutsättningar att vara av högsta kvalitet. Utöver de 400 miljoner som tidigare aviserats som en nivåhöjning kommer regeringen att satsa 2 miljarder kronor 2009. Detta ökas till 3 miljarder kronor 2010 och 2011 stiger resurstilldelningen ytterligare för att uppgå till 3,5 miljarder kronor. Forsknings-satsningen innebär en kraftig ökning av anslagen på flera utgiftsområden, i huvudsak utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning, och bidrar till att Sverige kan fortsätta räknas som en av de främsta forskningsnationerna i världen.

Regeringen föreslår ett resurstillskott till infrastrukturområdet, utgiftsområde 22 Kommunikationer, på motsvarande 3,8 miljarder kronor fr.o.m. 2009. De första två åren ska tillskottet finansiera en närtidssatsning som innebär att en lång rad viktiga infrastrukturobjekt kan påbörjas och att pågående objekt kan färdigställas i optimal takt. Fr.o.m. 2011 uppgår tillskottet till 3,85 miljarder kronor. Då avser medlen finansieringen av den kommande infrastrukturproposition som skall omfatta planeringsperioden 2010–2021. Regeringen föreslår på tilläggsbudget i denna proposition att drygt 25 miljarder kronor anvisas 2008 för att amortera Banverkets och

Vägverkets samlade låneskuld i Riksgäldskontoret. Amorteringen skapar stabilare planeringsförutsättningar och tydliggör att statliga infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag. I tabell 7.3 framgår att utgiftsnivån inom utgiftsområde 22 Kommunikationer minskar mellan 2008 och 2009. Det beror främst på att ingen extra amortering planeras för 2009. Dessutom sänks anslagsnivåerna fr.o.m. 2009 med ett belopp motsvarande den framtida utgiftsminskning som amorteringen 2008 medför. Bortsett från denna amortering sker således en omfattande förstärkning av resurserna på utgiftsområde 22 Kommunikationer.

Tabell 7.3 Utgifter per utgiftsområde

Miljoner kronor

Utgiftsområde	2007 Utfall ¹	2008 Anslag ^{1,2}	2008 Prognos ¹	2009 Förslag	2010 Beräknat	2011 Beräknat
1 Rikets styrelse	10 594	11 015	10 887	12 373	11 789	11 913
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11 208	11 501	11 510	11 900	12 262	12 724
3 Skatt, tull och exekution	9 670	9 237	9 289	9 460	9 687	9 888
4 Rättsväsendet	30 627	31 950	32 128	32 624	33 309	33 981
5 Internationell samverkan	1 586	1 790	1 729	1 643	1 650	1 656
6 Försvar och samhällets krisberedskap	46 530	43 908	43 328	44 707	45 595	46 616
7 Internationellt bistånd	25 441	27 702	27 789	30 109	31 430	33 184
8 Migration	5 295	6 347	6 300	5 899	5 545	5 112
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	46 653	51 373	50 492	54 807	56 797	58 184
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	119 464	120 028	116 721	113 927	108 175	103 433
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	43 738	42 948	42 697	42 456	41 804	40 474
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	64 945	66 697	66 428	68 466	70 599	72 772
13 Integration och jämställdhet	4 253	6 334	5 375	5 473	5 867	4 902
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	54 880	56 614	50 088	55 946	59 710	59 217
15 Studiestöd	19 328	20 327	19 080	21 452	22 895	23 692
16 Utbildning och universitetsforskning	42 198	46 382	44 889	50 189	52 864	53 763
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10 091	10 115	9 987	10 287	10 517	10 736
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	2 423	1 809	2 196	1 677	1 503	1 266
19 Regional tillväxt	2 879	3 393	3 399	3 502	3 395	3 345
20 Allmän miljö- och naturvård	4 312	4 961	4 789	5 338	5 185	5 050
21 Energi	2 172	2 838	2 677	2 811	2 627	2 279
22 Kommunikationer	44 290	61 111	60 982	40 223	39 414	39 938
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	15 478	17 559	16 706	17 573	17 292	17 314
24 Näringsliv	4 252	4 867	4 902	5 186	5 168	4 857
25 Allmänna bidrag till kommuner	72 975	64 765	64 771	67 039	67 306	67 526
26 Statsskuldsräntor m.m.	47 255	47 170	42 803	33 871	34 070	32 070
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	26 635	30 122	29 098	19 878	27 191	27 837
Minskning av anslagsbehållningar				-2 371	-43	319
Summa utgiftsområden³	769 172	802 862	781 043	766 448	783 602	784 046
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldsräntor⁴	721 917	755 692	738 240	732 646	749 587	752 047
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	188 227	201 093	201 876	220 749	235 666	249 261
Takbegränsade utgifter	910 144	956 785	940 116	953 395	985 253	1 001 308
Budgeteringsmarginal	27 856		16 884	37 605	34 747	48 692
Utgiftstak för staten	938 000	957 000	957 000	991 000	1 020 000	1 050 000

¹ Anslagen är fördelade till de utgiftsområden de tillhör i statsbudgeten för 2009.² Inklusive tilläggsbudget enligt 2008 års tilläggsbudgetproposition (bet.2007/08:FIU21) och förslag till tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008 (prop. 2008/09:2).³ Inklusive posten Minskning av anslagsbehållningar.⁴ Summa utgiftsområden exklusive Statsskuldsräntor m.m. och exklusive minskning av anslagsbehållningar för statsskuldsräntor.

Utgifterna för ålderspensionssystemet, vilka ingår under utgiftstaket för staten, ökar snabbt under prognosperioden: från cirka 200 miljarder kronor 2008 till nära 250 miljarder kronor 2011. Detta är en effekt av att antalet pensionärer under dessa år ökar och att de nya pensionärerna går i pension med en högre inkomstrelaterad ålderspension.

7.1.3 Förändring av takbegränsade utgifter 2008–2011

De takbegränsade utgifterna ökar i genomsnitt med 26 miljarder kronor per år under beräkningsperioden när tekniska förändringar beaktas.

I tabell 7.4 redovisas de huvudsakliga faktorerna bakom förändringen av de takbegränsade utgifterna. I beräkningarna har hänsyn tagits till tekniska förändringar som föranlett justering av utgiftstaket för staten.

Tabell 7.4 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med föregående år

Miljarder kronor

Förändring	2008	2009	2010	2011
Takbegränsade utgifter	30	13	32	16
Tekniska förändringar ¹	14	-2	1	0
Takbegränsade utgifter justerade för tekniska förändringar	44	11	33	16
<i>Förklaras av:</i>				
Pris- och löneomräkning	2	4	6	5
Övriga makroekonomiska förändringar	9	25	16	10
Reformer ²	22	-20	-2	-2
Övrigt (volym, förändring av anslagsbehållningar m.m.)	11	1	12	3

Anm: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Tekniska förändringar motsvarar skillnaden mellan ursprunglig ökningstakt mellan åren när utgiftstaken först fastställdes och slutlig årlig ökningstakt för utgiftstaket.

² 2009 minskar anslagen under utgiftsområde 22 med 25 miljarder kronor i jämförelse med 2008 t.f.a. att 25 miljarder kronor anvisas på tilläggsbudget 2008 i syfte att genomföra extra amorteringar av infrastrukturlån engångsvis 2008.

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 7.2.3. Pris- och löne-

omräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål ökar utgifterna med mellan 2 och 6 miljarder kronor per år 2008–2011. De årliga ökningarna är större 2009–2011 än 2008 vilket beror på högre löneökningar och en lägre produktivitetsutveckling. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

Övriga makroekonomiska förändringar

De statliga finanserna påverkas i hög grad av hur ekonomin utvecklas i Sverige och i omvärlden.

De statliga utgifterna påverkas, givet gällande regler, främst av förändringar i arbetslöshet, löner, räntor och priser. Som ett exempel kan nämnas att en tiondels procentenhet lägre öppen arbetslöshet minskar utgifterna för arbetslöshetsförsäkringen med cirka 350 miljoner kronor. En ökning av pris- och lönenivån med 1 procent medför att utgifterna under utgiftstaket ökar med drygt 5 miljarder kronor. Den fulla utgiftseffekten av förändrade priser och löner slår igenom med två års fördröjning.

Även bruttonationalinkomsten (BNI) har en direkt påverkan på statsbudgetens utgifter via dess effekt på EU-avgiften och biståndet. Om BNI ökar med 1 procent beräknas utgifterna till följd av detta öka med cirka 300 miljoner kronor. Samtidigt tillkommer en indirekt effekt som går i motsatt riktning, dvs. reducerar utgifterna eftersom exempelvis utgifterna för arbetslöshetsersättning minskar vid ökad aktivitet i ekonomin. Därtill stärks inkomsterna när BNI ökar.

De takbegränsade utgifterna beräknas öka med i genomsnitt ca 15 miljarder kronor per år under perioden 2008–2011 till följd av makroekonomiska förändringar. De ökade utgifterna 2008–2011 beror främst på att inkomstindex, prisbasbelopp, timlön och BNI höjs. Vidare ökar utgifterna 2009–2010 till följd av att arbetslösheten ökar något.

Reformer

För en redovisning av förändringarna till följd av reformer i denna proposition, se avsnitt 7.2.1.

Övrigt

I tabell 7.5 redovisas utfall (även könsfördelat) och prognoser för volymer inom olika transfereeringssystem. Redovisningen har begränsats till anslag där förändrade volymer medför betydande utgiftsförändringar.

Det genomsnittliga antalet personer registrerade som asylsökande per dygn vid Migrationsverket beräknas minska under prognosperioden. Nuvarande bedömning för innevarande år innebär att det genomsnittliga antalet registrerade asylsökande överstiger 2007 års nivå med 16 procent, vilket medför ökade utgifter inom utgiftsområde 8 Migration. Utgiftsökningarna begränsas dock av att antalet nya asylsökande förväntas minska. En lägre bifallsandel innebär därutöver att fler personer vistas en längre tid i Migrationsverkets mottagandesystem då merparten överklagar avslagsbeslutet. Av den lägre andelen bifall följer också att färre beviljas uppehållstillstånd och därmed att antalet personer som kommunerna får ersättning för beräknas minska.

Den samlade volymen i sjukförsäkringen (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har fallit sedan 2004. De första åren föll sjukpenningdagarna medan antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning fortsatte att öka. Sedan 2007 faller volymerna i båda systemen. Hittills i år finns ingen antydning om att minskningstakten i något av system håller på att mattas av. Exempelvis minskade sjukpenningdagarna med 15 procent under det första halvåret 2008. Både antalet nya sjukpenningfall och sjukfallslängderna har minskat. Under de kommande åren fortsätter antalet sjukpenningdagar att minska. Utvecklingen inom sjuk- och aktivitetsersättningen förklaras i första hand av att inflödet från sjukpenningen minskar. De reformer som riksdagen fattat

beslut om med ikraftträdande fr.o.m. den 1 juli i år är centrala för minskningen. Viktiga delar i reformpaketet är rehabiliteringskedjan, en bortre tidsgräns för rätten till sjukpenning och förlängd sjukpenning (12 respektive 18 månader) samt att sjukersättning beviljas endast vid permanent nedsatt arbetsförmåga. Minskningen förstärks 2010 och 2011 av att den tidsbegränsade sjukersättningen upphör.

Antalet personer med inkomstpension beräknas öka kraftigt samtliga år under prognosperioden. Prognoserna för innevarande år innebär att antalet personer med inkomstpension ökar med 26 procent jämfört med 2007. Inkomstpensionen kan bara betalas ut till personer som är födda 1938 eller senare. Orsaken till den kraftiga ökningstakten för inkomstpensioner är att det varje år tillkommer en födelseårgång med rätt till inkomstpension. Även antalet personer med tilläggspension beräknas öka under prognosperioden, men mer måttligt, med cirka 4 procent per år.

Vad gäller antalet uttagna dagar för föräldrapenning har dessa ökat år för år under 2000-talet och förväntas fortsätta öka under hela prognosperioden (med omkring 2 procent per år). År 2007 blev antalet uttagna dagar för föräldrapenning 45,3 miljoner, en ökning med drygt 4 procent jämfört med 2006. Ökningen under perioden 2007–2011 kan främst kopplas till fler födda barn.

På grund av att det nya beslutet om EU-budgetens finansiering inte beräknas träda i kraft förrän 2009, och då tillämpas retroaktivt för 2007 och 2008, beräknas EU-avgiften bli 9 miljarder kronor lägre 2009 än 2008. Detta förklaras främst av att beslutet innehåller reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009.

Tabell 7.5 Volymer

Utgifts- område	Köns- fördelning	Köns- fördelning Utfall 2007	Utfall 2006	Utfall 2007	Prognos			
					Utfall 2006	2008	2009	2010
8	Asylsökande, genomsnittligt antal registrerade per dygn	36,0% kv 64,0% m	31 800	33 000	38 300	32 800	27 800	24 000
9	Antal personer med assistansersättning	47,2% kv 52,8% m	13 900	14 900	15 200	15 700	16 200	16 500
10	Antal sjukpenningdagar (netto), miljoner	61,5% kv 38,5% m	61,1	53,5	45,4	42,6	36,1	36,5
10	Antal rehabiliterings- penningdagar (netto), miljoner	66,8% kv 33,2% m	3,4	3,1	2,6	2,6	2,2	2,3
10	Antal personer med sjukersättning,	60,0% kv 40,0% m	537 000	533 200	520 300	498 600	465 000	421 500
10	Antal personer med aktivitetsersättning	51,1% kv 48,9% m	17 500	20 700	23 200	25 000	26 700	28 200
11	Antal personer med garantipension	79,5% kv 20,5% m	828 100	801 900	786 400	767 700	753 200	738 100
ÅP	Antal personer med tilläggs pension	52,3% kv 47,7% m	1 526 100	1 570 200	1 625 800	1 693 300	1 765 600	1 836 800
ÅP	Antal personer med inkomstpension	48,6% kv 51,4% m	350 500	458 700	577 400	706 600	840 800	973 500
10 och 11	Antal pensionärer samt personer med aktivitets- och sjukersättning som erhåller bostadstillägg	73,5% kv 26,5% m	423 900	414 200	405 100	403 400	395 900	384 500
12	Antal barnbidrag		1 686 600	1 673 300	1 670 300	1 665 200	1 663 900	1 668 700
12	Antal uttagna föräldra- penningdagar, miljoner	79,4% kv 20,6% m	43,5	45,3	47,0	48,2	49,5	50,6
12	Antal uttagna tillfälliga föräldrapeningdagar, miljoner	55,0% kv 45,0% m	5,7	5,4	5,5	5,5	5,6	5,6
15	Antal personer med studiehjälp	48,9% kv 51,1% m	459 400	476 500	488 000	488 600	478 600	460 700
15	Antal personer med studiemedel ¹	60,5% kv 39,5% m	447 800	446 700	439 500	447 100	447 200	447 300

Anm.: Antaganden om arbetslöshetstal och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program ingår i de makroekonomiska förutsättningarna, vilka redovisas i kapitel 5.

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

¹ Bruttoreäknat antal. När stödtagare under året har studerat på flera utbildningsnivåer eller både i Sverige och utomlands uppstår dubbelräkning. Nettoräknat var antalet studiemedelstagare 414 700 personer år 2006 och 412 300 personer år 2007.

Ersättning inom vissa transfereringssystem

Under 2007 minskade volymerna i de offentliga transfereringssystemen, se tabell 7.6. Antalet helårsekvivalenter som uppbär ersättning inom system som rör ohälsa, arbetslöshet och ekonomiskt bistånd minskade med 125 000. Minskningen skedde både i ohälsa- och arbetslöshetsrelaterade system.

Under perioden 2008–2011 kommer den totala volymen ersätta att fortsätta minska. Det är i första hand i sjukförsäkringen (sjukskrivna samt

aktivitets- och sjukersättning) som minskningen bedöms ske. Det finns flera orsaker: de nyligen föreslagna reformerna som nu börjar gälla, den fallande trenden (som i sin tur delvis beror på tidigare fattade beslut på ohälsområdet) samt en demografisk effekt.

Centralt för minskningen under framför allt slutet av prognosperioden är de reformer som regeringen har genomfört. Sammantaget minskar antalet personer (mätt som helårsekvivalenter) i sjukförsäkringen med 137 000 under perioden 2008–2011.

Tabell 7.6 Helårsekvalenter i vissa försörjningssystem

Tusental

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sjukskrivna	217	196	172	165	146	147
Aktivitets- och sjukersättning	475	471	462	445	418	382
Arbetslösa med a-kassa	178	132	107	117	134	126
Arbetsmarknads-politiska program	135	83	77	82	82	82
Ekonomiskt bistånd	80	77	78	81	85	86
Summa	1 084	958	897	889	865	824

Antalet individer i sjukförsäkringen kommer att minska över tiden. Minskningen är hänförlig både till minskat inflöde och ökat utflöde.

I första hand blir effekten att fler personer kommer i arbete. Av dem som går från sjukförsäkring har många anställning och räknades därmed som sysselsatta men utförde inget arbete eller arbetade deltid. Sysselsättningen i personer ökar alltså inte lika mycket som minskningen inom sjukförsäkringen.

Vidare bedöms en del lämna de offentliga trygghetssystemen av någon annan orsak än arbete. Slutligen kommer en del i stället att erhålla ersättning från något annat offentligt finansierat system och medför därmed högre utgifter på andra områden. Till exempel kommer en del individer att ha uppnått pensionsålder och ta ut ålderspension. Antalet individer med ekonomiskt bistånd ökar något under perioden 2008–2011.

7.2 Förändringar av takbegränsade utgifter jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition

I tabell 7.7 redovisas förändringen av utgiftsramar för 2009–2011 i förhållande till beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition. Utgifterna per utgiftsområde har ändrats till följd av förslag till nya reformer, förändrade makroekonomiska förutsättningar och förändrade volymer inom vissa regelstyrda transfereringssystem. För 2009 redovisas i tabell 7.7 förändringen av utgiftsramarna till följd av nya förslag till reformer (se även tabell 7.9), reviderade makroekonomiska förutsättningar och övriga faktorer. I kolumnen för strukturförändring i tabell 7.7 visas förändringen för utgiftsområdena på grund av den flytt av verksamhet mellan utgiftsområdena som riksdagen beslutat ska gälla från och med 2009 (bet. 2007/08:KU24, rskr. 2007/08:265).

Tabell 7.7 Förändring av utgiftsramar 2009–2011 jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Total förändring 2009	Varav			Total förändring 2010	Total förändring 2011	
		Beslut 2009	Struktur- förändring 2009 ¹	Makro 2009			Övrigt 2009
1 Rikets styrelse	430	465	-16		-19	371	355
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	214	59	9	79	66	174	157
3 Skatt, tull och exekution	190	191			-1	199	211
4 Rättsväsendet	781	767	14		0	697	695
5 Internationell samverkan	11	11			0	11	11
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-366	-487			121	-416	-629
7 Internationellt bistånd	182	122		-489	549	-243	-145
8 Migration	-373	67	5		-444	-601	-676
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	574	862	-174	15	-129	1 560	1 318
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-3 967	310		669	-4 946	-9 460	-16 237
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	115	10		29	76	50	-480
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	566			79	487	664	824
13 Integration och jämställdhet	-55 484	13	-55 507	49	-39	770	516
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	54 882	533	55 496	-1 055	-92	3 727	2 394
15 Studiestöd	29	138	16	136	-261	9	-189
16 Utbildning och universitetsforskning	2 276	2 046	198		32	3 542	4 163
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	43	83	-40		0	53	51
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	21	-35	-4	-64	124	11	-10
19 Regional tillväxt	80	100	-20		0	22	-28
20 Allmän miljö- och naturvård	863	871			-8	595	480
21 Energi	470	465		5		726	902
22 Kommunikationer	3 210	3 013			197	1 845	2 101
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	321	324			-3	164	168
24 Näringsliv	341	328	24		-12	360	175
25 Allmänna bidrag till kommuner	2 504	596			1 909	2 775	2 995
26 Statsskuldsräntor m.m.	201	1		200		1 400	3 900
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	604			419	184	980	1 598
Minskning av anslagsbehållningar	-1 208				-1 208	2 575	3 766
Summa utgiftsområden	7 510	10 853	0	72	-3 415	12 559	8 384
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	2 391			1 943	448	2 081	-113
Takbegränsade utgifter	9 700	10 852	0	1 816	-2 968	13 240	4 371

¹ Enligt riksdagsbeslut (bet. 2007/08:KU24, rskr. 2007/08:265) där ett trettiotal anslag helt eller delvis berörs av flyttar mellan utgiftsområden. Beslutet gäller från och med budgetåret 2009.

I tabell 7.8 redovisas den totala utgiftseffekten i förhållande till beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition till följd av nya förslag till reformer, utgiftsminskningar, reviderad pris- och löneomräkning, reviderade makroekonomiska förutsättningar, volymförändringar och övriga faktorer för perioden 2009–2011. Av tabellen framgår att de takbegränsade utgifterna ökar

med 9,7 miljarder kronor 2009, 13,2 miljarder kronor 2010 samt med 4,4 miljarder kronor 2011.

Förändringar till följd av nya förslag till utgiftsförändringar jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition redovisas i avsnitt 7.2.1, medan förändringar till följd av övriga faktorer i tabell 7.8 redovisas i avsnitt 7.2.2.

Tabell 7.8 Förändring av takbegränsade utgifter jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition

Miljarder kronor

	2009	2010	2011
Takbegränsade utgifter i 2008 års ekonomiska vårproposition	943,7	972,0	996,9
Reformer	10,9	12,9	13,0
Reviderad pris- och löneomräkning	0,0	0,7	0,6
Övriga makroekonomiska förändringar	1,8	3,7	-2,6
Volymförändringar	-5,0	-9,7	-12,1
Tekniska förändringar ¹	1,9	1,9	1,9
Övrigt	1,4	1,2	-0,2
Minskning av anslagsbehållningar	-1,2	2,6	3,8
Totalt utgiftsförändring	9,7	13,2	4,4
Takbegränsade utgifter i budgetpropositionen för 2009	953,4	985,3	1001,3

¹ De tekniska förändringarna redovisas i avsnitt 4.5.

7.2.1 Nya föreslagna och aviserade reformer för perioden 2009–2011

För varje utgiftsområde sammanfattas i detta avsnitt anslagseffekter av de reformer som regeringen föreslår för 2009 samt aviserar för 2010 och 2011. Anslagseffekterna redovisas i förhållande till den beräkning som låg till grund för 2008 års ekonomiska vårproposition. Avsnittet omfattar inte de anslagseffekter som orsakas av makroekonomiska förändringar, ändrade volymer i transfereringssystemen eller pris- och löneomräkning (se avsnitt 7.2.2), utan begränsas till de åtgärder som regeringen aktivt fattar beslut om.

Avsnittet omfattar inte heller de förslag som regeringen lämnar i tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008 (prop. 2008/09:2).

De reformer som föreslås i denna proposition medför en ökning av föreslagna anslagsmedel 2009 med 10 853 miljoner kronor i förhållande till beräkningarna i vårpropositionen. För 2010 och 2011 beräknas nu föreslagna och aviserade reformer öka anslagsbehoven med 12 869 miljoner kronor respektive 13 042 miljoner kronor i förhållande till beräkningarna i vårpropositionen.⁶⁰

Under respektive utgiftsområde redovisas föreslagna eller aviserade reformer med en anslagspåverkan på minst 10 miljoner kronor per år

(se vidare tabell 7.9). För de fall regeringen också lämnar förslag i tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008 (prop. 2008/09:2) för de anslagsförändringar som redovisas, framgår detta också i tabellen. I normalfallet förutsätts de redovisade anslagsförändringarna motsvaras av en lika stor utgiftsförändring.

För närmare beskrivningar av reformerna hänvisas till respektive utgiftsområdesbilaga.

Utgiftsområde 1 Rikets styrelse

Regeringen bedömer att antalet migrationsrelaterade ärenden vid utlandsmyndigheterna kommer att ligga på en fortsatt hög nivå eftersom många ansöker om uppehållstillstånd och viseringar. I syfte att stärka särskilt belastade utlandsmyndigheter föreslår regeringen att Regeringskansliets anslag ökas med 30 miljoner kronor 2009 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Enligt tidigare gjorda ändringar i passlagen (1978:302), ska pass förses med biometriska uppgifter. Dessa förändringar tillsammans med att ett gemensamt europeiskt system för viseringsinformation (VIS) beräknas starta under 2009, kommer att innebära ökade kostnader för utrikesförvaltningen. Regeringen föreslår därför att anslaget till Regeringskansliet ökas med 15 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 15 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2008 inrättandet av en krishanteringsenhet i Statsrådsberedningen. Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen, som är verksamt sedan den 31 mars 2008, ska tillgodose regeringens behov av samordning vid kriser, kontinuerligt samla in och analysera information samt verifiera händelser som kan komma att utvecklas till större kriser. För denna verksamhet föreslår regeringen att Regeringskansliets anslag ökas med 42 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 42 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Återöppnandet av ambassaden i Bagdad kommer att medföra ökade kostnader i förhållande till vad regeringen tidigare beräknat. Regeringen föreslår därför att anslaget *Reger-*

⁶⁰ Anslagsförändringar under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner som motiverar en teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår inte. (se vidare avsnitt 4.5)

ingskansliet m.m. ökas med 31 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 31 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Ökningen finansieras delvis genom att anslaget *Biståndsverksamhet* under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd minskas med 21 miljoner kronor respektive år.

Ny skattelagstiftning för statligt anställda under utlandsstationering gäller sedan den 1 januari 2007, vilket innebär ökade kostnader för Regeringskansliet. Enligt regeringens bedömning i propositionen Beskattning av statligt anställda under utlandsstationering m.m. (prop. 2005/06:19, bet. 2005/06:SkU6, rskr. 2005/06:113) ska Regeringskansliets anslag kompenseras för detta motsvarande det belopp som statens skatteintäkter ökar med till följd av förändringen. Regeringen föreslår därför att anslaget ökas med 41 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 57 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår att anslaget *Allmänna val och demokrati* ökas med 179 miljoner kronor 2009 för genomförandet av val till Europaparlamentet.

För insatser som stärker de nationella minoriteterna beräknar regeringen att anslaget *Åtgärder för nationella minoriteter* ökas med 70 miljoner kronor 2010 och 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Med anledning av förslag i den kommande klimat- och energipropositionen föreslår regeringen att anslaget till länsstyrelserna ökas med 20 miljoner kronor 2009 för att förkorta handläggningstiderna för vindkraftärenden. Även 2010 beräknar regeringen att anslaget till länsstyrelserna ökas med 20 miljoner kronor för denna verksamhet. Vidare föreslår regeringen att anslaget till länsstyrelserna ökas med 30 miljoner kronor 2009 för att förbättra tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. För 2010 och 2011 beräknas anslaget till följd av detta ökas med 30 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Slutligen föreslår regeringen att anslaget till länsstyrelserna ökas med 20 miljoner kronor 2009 för höjda kontrollfrekvenser av utbetalade jordbruksstöd. För 2010 och 2011 beräknas anslaget för detta ändamål ökas med 20 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning

Regeringen avser att utöka uppföljnings- och utvärderingsverksamheten vid Statskontoret. Det är även viktigt att verksamheten får ett tydligt effektivitetsfokus. Regeringen föreslår därför att anslaget till Statskontoret ökas med 20 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 25 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Regeringen anser att det ska bildas en e-delegation för att samordna, följa upp och säkerställa besparingar inom e-förvaltningen. För detta ändamål föreslår regeringen att anslaget till Statskontoret ökas med 14 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 17 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Ekonomistyrningsverket har ansvaret för revision av de EU-bidrag som Sverige får för programperioden 2007–2013. För denna uppgift föreslår regeringen att anslaget till Ekonomistyrningsverket ökas med 15 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 15 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Finansiering sker delvis genom minskning av anslag under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, utgiftsområde 4 Rättsväsendet, utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Till följd av att Verket för förvaltningsutveckling avvecklas och viss verksamhet överförs till andra myndigheter föreslår regeringen att anslaget minskas med 45 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget minskas med 54 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att förstärka verksamheten, för folkbildningsinsatser och för att bilda ett nytt samordningsorgan för frågor om penningtvätt föreslår regeringen att anslaget till Finansinspektionen ökas med 23 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 23 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att stärka arbetet med att utarbeta upphandlingsstöd för upphandlande myndigheter föreslår regeringen att Kammarkollegiets förvaltningsanslag ökas med 22 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att

anslaget ökas med 22 miljoner kronor jämfört med beräkningen i vårpropositionen.

Slutligen beräknar regeringen att anslaget för arbetsgivarpolitiska frågor ökas med 10 miljoner kronor 2010 och 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen för värdegrundsarbete i staten.

Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution

Skatteverket har fått ökade uppgifter till följd av ny skattelagstiftning. För detta arbete föreslår regeringen att Skatteverkets anslag ökas med 35 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 35 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Skatta.se är en webbaserad tjänst som ska kunna hantera arbetsgivares arbete med skatteavdrag, kontrolluppgiftslämnande och uträkning av arbetsgivaravgiften. Tjänsten borde innebära betydande lättnader i det administrativa arbetet för företagare och arbetsgivare. Regeringen föreslår att Skatteverkets anslag ökas med 25 miljoner kronor 2009 för arbetet med skatta.se.

Skatteverkets undersökningar visar att svartarbetet ökar. För att stävja detta ska Skatteverket intensifiera sina insatser inom området. Vidare ska Skatteverket samarbeta med andra länder i syfte att följa skatteplaneringsaktiviteter. För detta arbete föreslår regeringen att Skatteverkets anslag ökas med 25 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 25 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Slutligen föreslår regeringen att Skatteverkets anslag ökas med 31 miljoner kronor 2009 för arbetet med ID-kort till personer som inte är svenska medborgare. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att möjliggöra en fortsatt utveckling av nya och effektivare arbetsmetoder för Tullverkets båda huvudprocesser Effektiv handel och Brottsbekämpning föreslår regeringen att anslaget *Tullverket* ökas med 50 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 50 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För arbetet med Customs Trade Systems och moderniseringen av tullkodex föreslår regeringen att anslaget *Tullverket* ökas med 25 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 25 respektive 35 miljoner kronor för detta ändamål i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Arbetsbelastningen inom Åklagarmyndigheten har ökat huvudsakligen som en följd av en ökad ärendetillströmning från polisen, men också på grund av domstolarnas insatser för att minska sina ärendebalanser. Regeringen föreslår därför att anslaget till Åklagarmyndigheten ökas med 80 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 80 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att kunna upprätthålla nuvarande verksamhetsnivå i ekobrottsbekämpningen föreslår regeringen att anslaget till Ekobrottsmyndigheten ökas med 20 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 20 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Målbalanserna i Sveriges domstolar är generellt sett höga och antalet inkommande mål fortsätter att öka. Regeringen föreslår därför att anslaget *Sveriges Domstolar* ökas med 120 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 120 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Med anledning av förslag i den kommande klimat- och energipropositionen föreslår regeringen satsningar på vindkraftens utveckling, vilket bedöms leda till en ökad belastning på miljödomstolarna. Därför föreslår regeringen att anslaget till Sveriges Domstolar ökas med ytterligare 10 miljoner kronor 2009. För 2010 beräknas anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Det ökade ärendeflödet i rättsväsendet medför att utgifterna på anslaget *Rättsliga biträden m.m.* ökar. Det är framförallt en ökning av antalet inkomna och avgjorda brottmål för vilka offentliga försvarare förordnas samt omfattningen av dessa mål som ligger till grund för de ökade utgifterna. Regeringen föreslår därför att anslaget ökas med 300 miljoner kronor 2009.

Rättsmedicinalverkets arbetsbelastning har ökat bl.a. till följd av ett högre ärendeflöde från polisen avseende drograttfylleriutredningar. För att Rättsmedicinalverket ska kunna upprätthålla en hög kvalitet och effektivitet i sin verksamhet föreslår regeringen att anslaget till Rättsmedicinalverket ökas med 35 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 35 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

De satsningar som regeringen gjort inom rättsväsendet leder till ett ökat beläggningstryck för Kriminalvården. En omfattande om- och nybyggnation av häkten och anstalter pågår. Även innehållet i verkställigheten behöver utvecklas. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att anslaget till Kriminalvården ökas med 100 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 100 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Antalet platser på polisutbildningen har tillfälligt ökats för att det långsiktiga målet om 20 000 poliser 2010 ska uppnås. Polisprogrammet på Polishögskolan berättigar till studiemedel. Det finns en sedan tidigare finansierad basnivå för studiemedel och studiemedelsräntor för polisutbildningen. Utökningen av antalet platser innebär att utgifterna under utgiftsområde 15 Studiestöd överstiger den finansierade basnivån för studiemedel och studiemedelsräntor. Regeringen föreslår därför att polisens anslag minskas med 20 miljoner kronor 2009 för att finansiera ökningen av utgifterna för studiemedel och studiemedelsräntor. När antalet studenter som antas till polisutbildningen blir färre igen beräknas utgifterna för studiemedel och studiemedelsräntor att minska och understiga den finansierade basnivån. För 2010 och 2011 beräknar regeringen därför att anslaget till polisen ökas med 12 respektive 20 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Vidare föreslår regeringen att anslaget till polisen ökas med 20 miljoner kronor 2009 som ett led i satsningen på att öka antalet poliser. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 20 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att ge Säkerhetspolisen möjlighet att stärka förmågan att bekämpa terrorism samt öka kapaciteten inom övriga verksamhetsgrenar föreslår regeringen att anslaget till Säkerhetspoli-

sen ökas med 100 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 100 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

I arbetet med att effektivisera Försvarsmaktens materielförsörjning har regeringen omprövat vissa materielprojekt, vilket medför lägre utgifter. Regeringen föreslår därför att Försvarsmaktens anslag för materielförsörjning minskas med 659 miljoner kronor 2009 och beräknar att anslagen minskas med 789 miljoner kronor 2010 samt med 1 331 miljoner kronor 2011, i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen anser att en del av de medel som frigörs genom effektiviseringen av försvarets materielförsörjning ska användas till att förstärka försvarets förbandsverksamhet, bl.a. för att öka Försvarsmaktens möjligheter att delta i internationella fredsfrämjande truppinsatser. Regeringen föreslår därför att förbandsanslaget ökas med 139 miljoner kronor 2009 och beräknar att anslaget ökas med 269 miljoner kronor 2010 samt med 811 miljoner kronor 2011.

För att bl.a. finansiera vissa utgifter som tidigare belastat Försvarsmaktens anslag för materiel men som nu belastar myndighetens anslag för förbandsverksamhet föreslår regeringen att förbandsanslaget ökas med 170 miljoner kronor 2009 och beräknar att anslaget ökas med 170 miljoner kronor 2010 och 2011. För att finansiera ökningen föreslår regeringen att Försvarsmaktens anslag för materielförsörjning minskas med 170 miljoner kronor 2009 och beräknar att anslagen minskas med samma belopp 2010 och 2011.

Vidare avser regeringen att föreslå ett antal tillfälliga förändringar av Försvarsmaktens anslag 2009 och 2010, i syfte att åstadkomma en ekonomi i balans inför kommande inriktning av försvaret. Regeringen föreslår att anslaget för förbandsverksamhet ökas med 594 miljoner kronor 2009 samt beräknar att anslaget ökas med 320 miljoner kronor 2010. För att finansiera en del av ökningen föreslår regeringen att anslaget för forskning och teknikutveckling minskas med 100 miljoner kronor 2009 samt beräknar att anslaget minskas med 200 miljoner kronor 2010.

Vidare föreslår regeringen att anslaget för materielanskaffning minskas med 276 miljoner kronor 2009 samt beräknar att anslaget minskas med 63 miljoner kronor 2010. Slutligen, för att fullfölja finansieringen av ökningen på förbandsanslaget, föreslår regeringen att anslaget för vidmakthållande av materiel minskas med 218 miljoner kronor 2009 samt beräknar att anslaget minskas med 57 miljoner kronor 2010.

Regeringen anser att Försvarets radioanstalts möjligheter att stödja Försvarets fredsförfrämjande truppinsatser bör öka och föreslår därför att anslaget *Försvarets radioanstalt* ökas med 20 miljoner kronor 2009 samt beräknar att anslaget ökas med 20 miljoner kronor 2010 och 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. För att finansiera ökningen föreslår regeringen att Försvarets förbandsanslag minskas med 20 miljoner kronor 2009 och beräknar att anslaget minskas med samma belopp 2010 och 2011.

Regeringen föreslår att anslaget till Försvarets radioanstalt ökas med 20 miljoner kronor 2009 för att finansiera ökade utgifter i verksamheten. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 44 respektive 66 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att förstärka tillsynen av de svenska kärntekniska anläggningarna och tillsynen av användningen av radiologisk diagnostik inom sjukvården föreslår regeringen att Strålsäkerhetsmyndighetens anslag ökas med 8 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 16 respektive 24 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser att genom förordningsändring besluta om höjda avgifter med motsvarande belopp.

För att anpassa Sverige till ett förändrat klimat beräknar regeringen att anslaget för förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor ökas med 20 miljoner kronor per år 2010 och 2011.

Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd

Mot bakgrund av Rysslands starka tillväxt och minskade fattigdom bedömer regeringen att utfasningen av biståndet till landet kan fortsätta och gradvis övergå till ett grannlandssamarbete

grundat på ömsesidiga intressen. Regeringen föreslår därför att anslaget *Biståndsverksamhet* minskas med 46 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget minskas med 46 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I förhållande till vad som tidigare planerats anser regeringen att fördelningen mellan internationellt utvecklingssamarbete och reformsamarbete i Östeuropa bör förändras. Regeringen föreslår därför att anslaget *Reformsamarbete i Östeuropa* ökas med 240 miljoner kronor 2009. Regeringen beräknar att anslaget ökas med 362 miljoner kronor 2010 och med 379 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. För att finansiera detta minskas anslaget *Biståndsverksamhet* med motsvarande belopp.

För att bibehålla kvaliteten i biståndsförvaltningen föreslår regeringen att anslaget till Sida ökas med 10 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. För att finansiera detta minskas anslaget *Biståndsverksamhet* med motsvarande belopp.

Att öppna ambassaden i Bagdad kommer att medföra ökade kostnader i förhållande till vad regeringen tidigare beräknat. Eftersom Irak uppfyller kriterier för bistånd enligt OECD/DAC finansieras delar av kostnadsökningen genom att avräkningarna för biståndsadministration från biståndsramen ökar med 21 miljoner kronor från och med 2009, vilket innebär att anslaget *Biståndsverksamhet* minskas med motsvarande belopp.

De utgifter inom utgiftsområde 8 Migration som definieras som bistånd enligt OECD/DAC:s kriterier har ökat. Regeringen föreslår därför att avräkningarna från biståndsramen för flyktingkostnader ökas med 105 miljoner kronor 2009, vilket innebär att anslaget *Biståndsverksamhet* minskas med motsvarande belopp. För 2010 och 2011 beräknas att avräkningen för ändamålet ökas med 18 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen har beslutat (dnr.-UD2006/4028/MU) att Exportkreditnämnden (EKN) ska kompenseras för kostnader orsakade av bilaterala skuldavskrivningar. För de bilaterala skuldavskrivningar som genomfördes under 2007 uppgår compensationen till 292 miljoner

kronor. De bilaterala skuldavskrivningarna för 2007 räknades av från biståndsramen för 2007. För att biståndsramen inte ska belastas dubbelt för samma utgift, måste biståndsramen tillgodogöras det belopp som EKN kompenseras med. Regeringen föreslår därför att anslaget *Biståndsverksamhet* ökas med 292 miljoner kronor 2009.

Utgiftsområde 8 Migration

Våren 2008 beslutade regeringen om propositionen Nya regler för arbetskraftsinvandring (prop. 2007/08:147). Regeringens förslag gör det lättare att rekrytera arbetskraft utanför Europa och att komma till Sverige för att arbeta. Samtidigt säkerställs de grundläggande villkoren avseende löne- och försäkringsskydd samt övriga anställningsvillkor. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 15 december 2008. Propositionen behandlas för närvarande i riksdagen. De nya reglerna förväntas innebära fler ansökningar om uppehållstillstånd. Vidare kommer arbetsuppgifter att överföras från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket. Regeringen föreslår därför att anslaget *Migrationsverket* ökas med 24 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 24 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Tillskottet finansieras delvis inom utgiftsområdet men också från utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv.

Antalet personer med lagakraftvunna avvisnings- eller utvisningsbeslut som ska återvända till hemlandet har ökat. Det är Migrationsverkets uppgift att omedelbart vidta åtgärder för att verkställa beslutet om avvisning respektive utvisning. För att förstärka Migrationsverkets arbete med återvändande föreslår regeringen att anslaget *Migrationsverket* ökas med 40 miljoner kronor 2009.

Migrationsverkets verksamhet kommer de närmaste åren att anpassas nedåt, vilket ligger i linje med nuvarande prognos om ett minskat antal asylsökande. För 2009 kommer det dock finnas en fortsatt stor ärendebalans. Regeringen anser att anpassningen av Migrationsverket bör ske i en sådan takt att den inte riskerar genomförandet av prioriterad verksamhet och föreslår att anslaget *Migrationsverket* ökas med 45 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar

regeringen att anslaget ökas med 45 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Sverige får medel från EU-budgeten för flyktingfonden och återvändandefonden. Dessa medel betalas in på inkomsttitel och anvisas sedan över anslaget *Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar*. Regeringen föreslår att detta anslag ökas med 29 miljoner kronor 2009, eftersom Sverige tilldelats mer medel än tidigare för perioden 2008–2013. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 29 miljoner kronor.

Under 2008 har stöd till kommuner för skolgång för barn som avvisas eller utvisas belastats anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Regeringen föreslår att så sker även under 2009. Detta innebär att regeringen föreslår att anslaget *Ersättningar och bostadskostnader* minskas med 50 miljoner kronor 2009 och att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med motsvarande belopp.

Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg

Den psykiska hälsan är i dag en allt viktigare del av människors upplevelse av välfärd och livskvalitet. I syfte att ytterligare stödja huvudmännen i arbetet med att utveckla en väl fungerande psykiatri föreslår regeringen att anslaget *Bidrag till psykiatri* ökas med 650 miljoner kronor 2009. Medlen ska bl.a. användas för att stärka första linjens barn- och ungdomspsykiatri, stärkt baskompetens och sysselsättningsverksamhet samt för att stödja utvecklingen mot en mer evidensbaserad vård. Regeringen beräknar att anslaget ökas med 650 miljoner kronor 2010 och 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Den nuvarande modellen för tillgänglighets-satsningar inom hälso- och sjukvården har inte gett avsedd effekt. Till följd av detta avser regeringen att ingå en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting om att varaktigt förbättra tillgängligheten. Mot bakgrund av detta beräknar regeringen att anslaget *Prestationsbunden vårdgaranti* ökas med 1 000 miljoner kronor 2010 och 2011.

I syfte att ingå ett avtal med Sveriges Kommuner och Landsting om ekonomisk ersättning för läkemedelsförmånerna föreslår

regeringen att det anslag som finns uppfört för ändamålet ökas med 200 miljoner kronor 2009 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Omregleringen av apoteksmarknaden medför konsekvenser för berörda myndigheter i form av nya och utökade arbetsuppgifter. Vidare innebär omregleringen att vissa uppgifter som tidigare fullgjorts av Apoteket AB ges en ändrad organisatorisk placering och finansieras via statsbudgeten. Det handlar främst om sådana uppgifter som kan anses utgöra ett särskilt samhällsansvar, däribland producentoberoende läkemedelsinformation och Giftinformationscentralens fortsatta verksamhet. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att anslaget *Bidrag till hälso- och sjukvård* ökas med 93 miljoner kronor 2009. Regeringen beräknar att anslaget ökas med 93 miljoner kronor 2010 och 2011. Dessutom föreslår regeringen att anslagen till Socialstyrelsen och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket ökas med sammanlagt 14 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslagen ökas med 14 miljoner kronor. Detta innebär att totalt 107 miljoner kronor per år avsätts för reformen.

Regeringen föreslår i denna proposition en särskild satsning på äldreomsorg och socialtjänst. Mot bakgrund av detta föreslås anslaget *Stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken* ökas med 45 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 100 respektive 80 miljoner kronor. Regeringen föreslår vidare att anslaget *Bidrag till utveckling av social arbete m.m.* ökas med 55 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 50 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I stället för att i nuläget påbörja uppbyggnaden av en fabrik för tillverkning av pandemivaccin har regeringen ingått ett avtal med en tillverkare som innebär leverans av influensavaccin vid händelse av en pandemi. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att anslaget för vaccinberedskap minskas med 215 miljoner kronor 2009. Regeringen beräknar att anslaget minskas med 315 miljoner kronor 2010 och 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår att anslaget *Vissa statsbidrag inom handikappområdet* minskas med 22 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget minskas med 15 miljoner kronor. Avsikten är att finansiera kommunernas ökade kostnader till följd av förslag i prop. 2007/08:43 om rapporteringsskyl-

dighet av ej verkställda beslut enligt LSS. Anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner ökas med motsvarande belopp 2009–2011.

Regeringen kommer att presentera sin forskningspolitik i en forsknings- och innovationsproposition. I denna kommer regeringen att föreslå inriktning samt resurser för forskningspolitiken för perioden 2009–2012. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget *Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: forskning* ökas med 41 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 45 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Riksdagen har godkänt regeringens förslag (prop. 2007/08:99, bet. 2007/08:FiU21, rskr. 2007/08:262) om att återgå till den tidigare regeln om att personer med sjuk- och aktivitetsersättning ska erhålla ålderspensionsrätt för 93 procent i stället för 80 procent av antagandekomsten som gällde t.o.m. 2006. Regeländringen gäller från den 1 januari 2008. Förändringar i ålderspensionsavgifter under ett visst år korrigeras i regel två år senare i det årets uttag av statliga ålderspensionsavgifter. Följaktligen har en sådan korrigeringsberäkning för 2011 i 2008 års ekonomiska vårproposition. Regeringen anser emellertid att korrigeringen bör göras under innevarande budgetår. Skälet för att tidigarelägga korrigeringen av den statliga ålderspensionsavgiften är att säkerställa att inbetalda avgifter till ålderspensionssystemet för 2008 speglar att pensionsrätten höjdes från 80 till 93 procent den 1 januari 2008. I förslag i tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008 (prop. 2008/09:2) föreslår regeringen att anslaget *Aktivitets- och sjukersättning* ökas med 1 755 miljoner kronor 2008 för detta ändamål. Till följd av detta beräknar regeringen att anslaget minskas med 1 755 miljoner kronor 2011 jämfört med beräkningen i vårpropositionen.

För att stimulera landstingen till att ge sjukskrivningsfrågorna högre prioritet i hälso- och sjukvården och utveckla sjukskrivningsprocessen, införde staten för åren 2006–2008 ekono-

miska incitament, den s.k. sjukvårdsmiljarden. Regeringen anser att det är angeläget att ekonomiska incitament finns som stimulerar hälso- och sjukvården att aktivt medverka till att utveckla sjukskrivningsprocessen. Från 2010 beräknar regeringen mot denna bakgrund att anslaget *Bidrag för arbete med sjukskrivningar inom hälso- och sjukvården* ökas med 1 000 miljoner kronor årligen i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. På kort sikt är avsikten med medlen att möjliggöra en förlängning av nuvarande modell. På längre sikt är målsättningen att utveckla en långsiktigt hållbar modell där hälso- och sjukvården tar medansvar för utvecklingen av ohälsokostnaderna.

Regeringen anser att Försäkringskassan ska få medel för att bl.a. genomföra reformerna inom det familjepolitiska området och sjukförsäkringsområdet. Regeringen föreslår en temporär ökning av Försäkringskassans anslag 2009 och beräknar därefter att anslaget minskas som en följd av sjukförsäkringsreformerna. Mot bakgrund av bl.a. detta föreslår regeringen att anslaget till Försäkringskassan ökas med 286 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 30 miljoner kronor 2010 och minskas med 223 miljoner kronor 2011.

Regeringen avser att inrätta Inspektionen över socialförsäkringen för att stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. För detta ändamål föreslår regeringen att 24 miljoner kronor anvisas på ett nytt anslag på statsbudgeten 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget uppgå till 51 respektive 63 miljoner kronor.

Utgiftsområde 11 **Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

I denna proposition föreslår regeringen en reform som syftar till att förbättra den ekonomiska situationen för pensionärerna. Huvuddelen av förslaget består av en skattelättnad som berör cirka 90 procent av pensionärerna och som är särskilt stor för pensionärer med låga inkomster. Skattelättnaden innebär en ökning av den disponibla inkomsten, vilket beräknas leda till att utgifterna för förmånerna särskilt bostadsstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd minskar med 20 miljoner kronor fr.o.m. 2009. Inom ramen för samma reform föreslås även att normen för skälig levnadsnivå

inom förmånerna särskilt bostadsstillägg för pensionärer samt äldreförsörjningsstöd höjs. Utgifterna för ovanstående förmåner beräknas öka med 30 miljoner kronor fr.o.m. 2009 som en konsekvens av detta. Regeringen föreslår därför att anslagen *Bostadsstillägg till pensionärer* och *Äldreförsörjningsstöd* sammanlagt ökas med 10 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 13 **Integration och jämställdhet**

Som en följd av den nya och samlade diskrimineringslagstiftning som träder i kraft den 1 januari 2009 slås Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO), Jämställdhetsombudsmannen (JämO), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) och Handikappombudsmannen (HO) samman till en myndighet: Diskrimineringsombudsmannen. De tidigare ombudsmännen mot diskriminering avvecklas den 31 december 2008. Regeringen föreslår därför att ett nytt anslag förs upp på statsbudgeten och att 93 miljoner kronor anvisas 2009. Finansiering sker genom att medel från de avvecklade myndigheterna överförs till den nya myndighetens anslag. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget uppgår till 80 miljoner kronor. Som en del i regeringens satsning på integration beräknar regeringen vidare att anslaget till Diskrimineringsombudsmannen ökas med 10 miljoner kronor 2010 och 2011. Sammanlagt innebär detta att regeringen för 2010 och 2011 beräknar anslaget till 90 miljoner kronor.

Regeringen avser att under våren 2009 återkomma till riksdagen med förslag om styrning, ansvar, utformning och finansiering av flyktningmottagande samt andra insatser som påskyndar arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar. Regeringen beräknar med anledning av detta att anslaget *Kommunersättningar vid flyktningmottagande* ökas med 920 miljoner kronor 2010 och 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 14

Arbetsmarknad och arbetsliv

En rad insatser för att stärka arbetslinjen och öka arbetsutbudet har redan genomförts inom arbetsmarknadspolitiken och nu tas ytterligare ett steg genom att den aviserade tredje fasen i jobb- och utvecklingsgarantin genomförs inom ramen för utgiftsområdet.

Det är viktigt att människor som arbetar har ett inkomstrelaterat skydd i händelse av arbetslöshet. Regeringen avser därför att föreslå åtgärder som ska underlätta för människor att bli medlemmar i en arbetslöshetskassa.

Regeringen avser att under en övergångsperiod låta nya medlemmar snabbare kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning. Ett villkor för att kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning är att man ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa i tolv månader. Regeringen avser att föreslå att medlemsvillkoret ändras temporärt under 2009. För varje medlemsmånad under 2009 kommer en medlem att kunna tillgodoräkna sig en ytterligare månad. Förslaget innebär att alla som är medlemmar i en arbetslöshetskassa under 2009 kommer att kvalificera sig för inkomstrelaterad ersättning på sex månader istället för tolv, under förutsättning att de andra villkoren i försäkringen är uppfyllda. Regeländringen bör träda ikraft den 1 juli 2009, men avse medlemstid från den 1 januari 2009.

Regeringen avser också att förenkla inträdesvillkoren för medlemskap för att ytterligare stimulera inträde i arbetslöshetskassor. Kravet på viss arbetad tid för att kunna träda in i en arbetslöshetskassa tas bort fr.o.m. den 1 juli 2009. Kravet på att omfattas av arbetslöshetskassans verksamhetsområde kvarstår dock. Regeringen föreslår att anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* till följd av snabbare kvalificering för inkomstrelaterad ersättning och förenklade inträdesvillkor ökas med 467 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 623 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser också att från och med den 1 juli 2009 ändra villkoren i arbetslöshetsförsäkringen för dem som varit tillfälligt eller delvis frånvarande under tid med sjukpenning, rehabiliteringspenning, föräldrapenning, havandeskapspenning, smittbärrapenning eller ersättning för närståendevård. Nuvarande regler innebär att en person som varit helt frånvarande kan erhålla

högre arbetslöshetsersättning än en person som varit tillfälligt eller delvis frånvarande. För att inte de med låg frånvaro ska missgynnas ändras reglerna. Förändringen syftar också till att förbättra incitamenten för arbete. Regeringen föreslår därför att anslaget *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* ökas med 72 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 216 respektive 283 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Ekonomiskt stöd till merkostnader i samband med särskilt anställningsstöd för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin föreslås avvecklas från den 1 januari 2009. Redan fattade beslut om merkostnader vid denna tidpunkt får dock fortslöpa hela beslutsperioden. Förslaget om att avskaffa ekonomiskt stöd till merkostnader innebär att utgifterna på anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* beräknas minska med 57 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att utgifterna på anslaget minskar med 115 miljoner kronor respektive år. En del av detta belopp används till att finansiera de arbetsmiljöinsatser som redovisas nedan. Resterande belopp omprioriteras till andra insatser inom anslaget.

En bärande utgångspunkt för arbetsmiljöpolitiken är att den kan skapa förutsättningar för fler, bättre och mer utvecklande arbeten samtidigt som utanförskapet för dem som står långt från arbetsmarknaden ska brytas.

Mot denna bakgrund har arbetet med den framtida arbetsmiljöpolitiken givits två huvudriktningar, nämligen att politiken ska bidra till den samlade jobbpolitiken samt att den ska lyfta fram arbetsmiljöns potential för ökad konkurrenskraft. Inom ramen för denna inriktning föreslår regeringen att Arbetsmiljöverkets anslag ökas med 33 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 45 respektive 47 miljoner kronor. Satsningen avser förbättrad information och kunskapsförmedling inom arbetsmiljöområdet, förstärkt information till utländska företag och arbetstagare samt förstärkt arbete för en väl fungerande inre marknad för säkra varor och tjänster, i enlighet med Sveriges åtaganden inom EU. En viktig del i denna satsning är att lyfta fram arbetsmiljöfrågornas potential från bl.a. produktivets- och konkurrenssynpunkt.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Regeringens föreslagna satsning på yrkesutbildning innebär bland annat att ett statsbidrag för gymnasial yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning införs. Som en följd av behovet av studiemedel för dessa platser föreslår regeringen att anslagen för studiemedel och studiemedelsröntor ökas med 76 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 150 miljoner kronor respektive 224 miljoner kronor jämfört med beräkningen i vårpropositionen.

Vidare föreslår regeringen att antalet platser på eftergymnasial yrkesutbildning inom yrkeshögskolan ökar. Regeringen föreslår därför att anslagen för studiemedel och studiemedelsröntor ökas med 19 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 38 respektive 39 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Som en följd av att speciallärarutbildningen inrättas föreslår regeringen att anslagen för studiemedel och studiemedelsröntor ökas med 13 miljoner kronor 2009 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 17 respektive 22 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Antalet platser på polisutbildningen har tillfälligt ökat för att det långsiktiga målet om 20 000 poliser 2010 ska uppnås. Polisprogrammet på Polishögskolan berättigar till studiemedel. Det finns en finansierad basnivå för studiemedel och studiemedelsröntor för polisutbildningen. Utökningen av antalet platser innebär att utgifterna för studiemedel och studiemedelsröntor överstiger den finansierade basnivån 2009. Regeringen föreslår därför att anslagen för studiemedel och studiemedelsröntor ökas med 20 miljoner kronor 2009 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. När antalet studenter som antas till polisutbildningen blir färre igen kommer utgifterna att understiga den finansierade basnivån. För 2010 och 2011 beräknar regeringen därför att anslagen minskas med 11 respektive 20 miljoner kronor jämfört med beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Som en del i den storsatsning på förskolan som regeringen presenterar i denna proposition och för att stärka det pedagogiska inslaget i förskolan föreslår regeringen att anslaget *Fortbildning av lärare* byter namn till *Fortbildning av lärare och förskolepersonal* och att anslaget ökas med 200 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 200 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår vidare att samma anslag ökas med ytterligare 150 miljoner kronor 2009 och beräknar att anslaget ökas med 150 miljoner kronor 2010. Tillsammans motsvarar detta det belopp som inte utnyttjades 2007 inom det s.k. Lärarlyftet. För 2011 beräknas anslaget ökas med 1 000 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen som en följd av att satsningen förlängs till 2011.

Regeringen föreslår en särskild MNT-satsning (matematik, natur och teknik) som bl.a. innehåller ett stimulansbidrag som grundskolor kan ansöka om för att utveckla sin matematikundervisning. Som en följd av detta föreslår regeringen att anslaget för förstärkning av basfärdigheter ökas med 107 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 182 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Försöksverksamheten med lärlingsutbildning inom gymnasieskolan har fått en bra start. Regeringen vill nu utöka antalet lärlingsplatser inom försöket och föreslår därför att anslaget *Utveckling av skolväsende* ökas med 50 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 100 respektive 200 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser att från och med 2009 införa nya nationella prov i grundskolan och göra andra obligatoriska. Därför föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner ökas med 56 miljoner kronor 2009, och att anslaget *Utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och barnomsorg* minskas med 39 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas samma beloppsmässiga anslagsförändringar i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Vidare föreslår regeringen att anslaget *Statens skolverk* ökas med 24 miljoner kronor 2009 för

att stärka arbete med nationella prov, utvärdering och uppföljning. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 24 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen har nyligen beslutat om en förändrad reglering av modersmålsundervisning i finska och jiddisch. Anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner föreslås därför ökas med 24 miljoner kronor 2009 medan utvecklingsanslaget för skolverksamhet föreslås minskas med samma belopp. För 2010 och 2011 beräknas anslagsförändringarna till 16 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser att inrätta en ny förvaltningsmyndighet för yrkeshögskolan. Ett antal eftergymnasiala yrkesutbildningar som tidigare legat under olika myndigheter förs samman och får ett gemensamt regelverk. För detta ändamål föreslår regeringen att 71 miljoner kronor anvisas på ett nytt anslag på statsbudgeten. För 2010 och 2011 beräknas anslaget uppgå till 71 miljoner kronor respektive år.

Regeringen anser att antalet eftergymnasiala yrkesutbildningar inom yrkeshögskolan ska öka. Regeringen föreslår därför att anslaget för statligt stöd till vuxenutbildning ökas med 31 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 62 respektive 61 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Vidare föreslår regeringen att ett riktat statsbidrag för gymnasial yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning införs. Vuxenutbildningens dimensionering måste kunna variera över tiden med hänsyn till konjunkturen, arbetsmarknadsläge och utbildningsbehov. Den nu föreslagna satsningen på yrkesvux kommer att leda till en önskvärd förskjutning av innehållet i den svenska vuxenutbildningen mot mer av yrkesutbildningar. På sikt är det emellertid rimligt att statsbidraget till vuxenutbildningen inordnas i det generella statsbidraget till kommunerna. Regeringen föreslår därför att anslaget för statligt stöd till vuxenutbildning ökas med 124 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 250 miljoner kronor respektive 376 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår att anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* ökas med 47 miljoner kronor 2009 med anledning av införandet av speciallärarutbildningen. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 41 respektive 35 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen kommer att presentera sin forskningspolitik i en forsknings- och innovationsproposition. I denna kommer regeringen att föreslå inriktning samt presentera fördelning av resurser för perioden 2009–2012. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslagen *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.*, *Rymdforskning* samt *Vetenskapsrådets forskningsanslag* ökas med sammanlagt 1 174 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas dessa anslag ökas med 2 039 respektive 2 539 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår en fortsatt utbyggnad av läkar- och tandläkarutbildningen från och med 2009. För utbyggnaden föreslås sammanlagt 29 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas 58 respektive 88 miljoner kronor. Finansieringen sker genom omprioriteringar inom utgiftsområdet.

Ett utökat antal utbildningsplatser vid Försvarshögskolan medför att regeringen föreslår en ökning av anslaget till Försvarshögskolan med 10 miljoner kronor 2009. För åren 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Finansiering sker genom motsvarande minskning av anslaget för grundutbildning för Luleå tekniska universitet.

Med anledning av det nybildade Havsmiljöinstitutet vid Göteborgs universitet föreslår regeringen att anslaget *Göteborgs universitet: Forskning och forskarutbildning* ökas med 10 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Finansiering sker genom att havsmiljöanslaget under utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård minskas i samma omfattning.

Regeringen föreslår att riksdagen bemyndigar regeringen att godkänna försäljning av aktier i Ideon AB under 2009. Regeringen föreslår vidare att anslaget *Lunds universitet: Forskning och forskarutbildning* ökas med 120 miljoner kronor 2009. Åtgärden får ingen effekt på finansiellt

sparande, eftersom försäljningsintäkter återförs mot inkomsttitel.

Som en del i regeringens satsning på integration, föreslår regeringen att anslaget *Statligt stöd till vuxenutbildning* ökas med 10 miljoner kronor 2009 för validering av utländsk yrkeskompetens. För 2010 beräknas anslaget ökas med 5 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Vidare föreslår regeringen att anslaget *Särskilda utgifter inom universitet och högskolor m.m.* ökas med 43 miljoner kronor 2009 för anordnande av kompletterande högskoleutbildningar för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 43 respektive 42 miljoner kronor. Ökade utgifter för studiemedel med anledning av satsningen beräknas under utgiftsområde 15 Studiestöd.

I syfte att utveckla svenska spetsutbildningar inom entreprenörskap och innovation föreslår regeringen att anslaget för särskilda utgifter inom universitet och högskolor ökas med 8 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 15 respektive 11 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 17 **Kultur, medier trossamfund och fritid**

I syfte att långsiktigt stärka museernas möjligheter att vårda och visa kulturarvet föreslår regeringen att anslagen till museisektorn ökas med 40 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 41 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Inom ramen för satsningen föreslår regeringen en ökning av bidraget till Skansen med 10 miljoner kronor 2009 och beräknar en ökning med 5 miljoner kronor 2010 och 2011. Ökningen av bidraget till Skansen föreslås bl.a. mot bakgrund av Skansens omfattande behov av renoveringar och upprustningar.

Regeringen föreslår vidare att anslagen till den fria scenkonsten och de regionala institutionerna ökas med 20 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas berörda anslag ökas med 20 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Slutligen föreslår regeringen att bidraget till Operan ökas med 15 miljoner kronor 2009 för att stärka och säkerställa nationalscenens verk-

samhet. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att bidraget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 18 **Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik**

Under 2009 bedöms efterfrågan på stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad vara lägre än bedömningen i vårpropositionen. Regeringen föreslår därför att anslaget minskas med 50 miljoner kronor. För 2010 och 2011 beräknas anslaget minskas med 50 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 19 **Regional tillväxt**

Inom ramen för regeringens arbete med en strategi för stärkt utvecklingskraft på landsbygden, genomförs inom utgiftsområdet en särskild insats för tillgång till kommersiell och offentlig service. Regeringen föreslår därför att anslaget för regional tillväxt ökas med 50 miljoner kronor 2009 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Transportbidraget kompenserar företag i de fyra nordligaste länen för kostnader till följd av långa transportavstånd. Mot bakgrund av konjunkturen och ökade oljepriser antas utgifterna för transportbidrag bli högre 2009 än vad regeringen tidigare beräknat. Regeringen föreslår därför att anslaget för transportbidrag ökas med 50 miljoner kronor 2009. Regeringen beräknar att anslaget ökas med 50 miljoner kronor 2010.

Utgiftsområde 20 **Allmän miljö- och naturvård**

Med anledning av förslag i den kommande klimat- och energipropositionen föreslår regeringen att anslaget för klimatinvesteringar i andra länder ökas med 230 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 230 respektive 210 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Regeringen föreslår vidare att ett nytt anslag förs upp på statsbudgeten. Ändamålet med anslaget ska vara att

anpassa Sverige till ett förändrat klimat. För 2009 föreslår regeringen att anslaget anvisas 100 miljoner kronor. För 2010 och 2011 beräknas anslaget till 100 miljoner kronor respektive år.

Till följd av den ökande miljöbilsförsäljningen föreslår regeringen att anslaget för miljöbilspremier ökas med 325 miljoner kronor 2009 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Anslaget beräknas räcka till premier för alla som köper miljöbil före den 1 juli 2009, då möjligheten till miljöbilspremie kommer att upphöra.

Med anledning av förslag som presenteras i den kommande forskningspropositionen föreslår regeringen att anslaget *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad: Forskning* ökas med 56 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 64 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser att under 2009 presentera en havspolitisk proposition som bl.a. kommer att innehålla förslag till konkreta åtgärder för havsmiljön. Regeringen föreslår därför att anslaget för havsmiljö ökas med 150 miljoner kronor 2009. Anslaget beräknas ökas med 200 miljoner kronor 2010 och med 305 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Därmed beräknar regeringen att den tidigare satsningen på 200 miljoner kronor som finansieras från anslaget *Åtgärder för biologisk mångfald* till anslaget *Havsmiljö* fortgår även 2011.

Med anledning av det nybildade Havsmiljöinstitutet vid Göteborgs universitet föreslår regeringen att universitetets forskningsanslag ökas med 10 miljoner kronor 2009, vilket finansieras från havsmiljöanslaget. Detta beräknas ske även 2010 och 2011.

Utgiftsområde 21 Energi

Med anledning av förslag i den kommande klimat- och energipropositionen föreslår regeringen ett antal satsningar för energieffektivisering och ökad andel förnybar energi. För 2009 föreslår regeringen att anslaget för energiforskning ökas med 145 miljoner kronor för att underlätta utveckling och kommersialisering av ny teknik för förnybar energi. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 380 respektive 350 miljoner kronor.

Regeringen beräknar också att de tidigare satsningarna på teknikupphandling för att utveckla och introducera ny energieffektiv teknik på marknaden förlängs, liksom lokala och regionala insatser för energieffektivisering. Som en följd av detta beräknar regeringen att anslaget för insatser för uthållig energianvändning ökas med 60 miljoner kronor 2010 och med 120 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Regeringen beräknar också att anslaget för lokala och regionala insatser för energieffektivisering ökas med 140 miljoner kronor 2011. Vidare föreslår regeringen att anslaget *Stöd för installation av energieffektiva fönster m.m. i småhus* ökas med 80 miljoner kronor 2009.

För 2009 föreslår regeringen även att anslaget *Planeringsstöd för vindkraft m.m.* ökas med 30 miljoner kronor. För 2010 beräknas anslaget ökas med 40 miljoner kronor och 2011 med 20 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår vidare att ett nytt anslag uppförs på statsbudgeten för spridning av energiteknik. Regeringen föreslår att anslaget anvisas 100 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget till 122 respektive 117 miljoner kronor. Regeringen kommer att presentera sin forskningspolitik i en forsknings- och innovationsproposition. I denna kommer regeringen att föreslå inriktning samt resurser för forskningspolitiken för perioden 2009–2012. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget för energiforskning ökas med 110 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 110 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För fortsatt provning, märkning och certifiering av energikrävande utrustning beräknar regeringen att Energimyndighetens förvaltningsanslag ökas med 15 miljoner kronor 2011 och att energiforskningsanslaget minskas med samma belopp.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Regeringen föreslår i tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008 (prop. 2008/09:2) att drygt 25 000 miljoner kronor anvisas för att amortera Banverkets och Vägverkets samlade låneskuld i Riksgäldskontoret. Med amorteringen skapas

stabilare planeringsförutsättningar och tydliggörs att statliga infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag. Härmed förbättras överskådligheten i statsbudgeten och riksdagens möjligheter till helhetssyn på utgiftsområdet. De investeringar som riksdagen tidigare har beslutat ska lånefinansieras kommer även fortsatt att lånefinansieras i beslutad omfattning. Lånefinansiering kommer dock inte att föreslås för nya objekt såvida kostnaderna inte täcks av brukaravgifter eller dylikt. Detta innebär att lånefinansieringen i huvudsak successivt kommer att fasas ut allteftersom investeringsobjekten färdigställs. Den föreslagna amorteringen innebär, allt annat lika, att amorterings- och ränteutgifterna minskar kommande år. Anslagen justeras ned i motsvarande grad, varför varken budgetsaldo, finansiellt sparande eller verksamhetsvolym påverkas. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att anslagen *Väghållning och statsbidrag* samt *Banhållning och sektorsuppgifter* minskas med 2 207 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslagen minskas med 2 078 respektive 1 844 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen föreslår en kraftfull närtidssatsning som innebär att en lång rad viktiga infrastrukturobjekt kan påbörjas och att pågående objekt kan byggas i optimal takt. Till följd av detta föreslår regeringen att anslagen *Väghållning och statsbidrag* samt *Banhållning och sektorsuppgifter* ökas med 3 800 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslagen ökas med 3 800 respektive 3 850 miljoner kronor. Den exakta fördelningen mellan dessa anslag 2011 kommer att avgöras efter att åtgärdsplaneringen för perioden 2010–2021 är slutförd vid årsskiftet 2009/2010. I avvaktan på detta har hela tillskottet på 3 850 miljoner kronor 2011 tillfälligtvis lagts på anslaget *Väghållning och statsbidrag*.

Upprustningen av Ådalsbanan pågår och har en nära koppling till färdigställandet av Botniabanen. Regeringen anser att det är av stor vikt att Ådalsbanan färdigställs i nära anslutning till att Botniabanen blir klar. För att säkerställa detta föreslår regeringen att anslaget för banhållning ökas med 90 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas och med 90 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Ökningen finansieras

genom att anslaget för väghållning minskas med motsvarande belopp.

Regeringen avser att presentera en proposition om ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket. Förslaget innebär att vissa delar av Vägverket och Banverket bolagiseras tidigast den 1 januari 2009. Bolagiseringarna förväntas bidra till en totalt sett bättre konkurrenssituation inom anläggningssektorn och därmed också till produktivitetsökningar. Därtill minskar det statliga åtagandet. Bolagiseringarna medför omställningskostnader samt ett behov av anslagstillskott till myndigheterna i samband med överföringen av tillgångar och skulder till de bildade bolagen. När delar av myndigheternas produktionsverksamhet blir bolag med staten som ägare kan inte längre dessa enheters resultat användas i verksamheten. Regeringen föreslår därför att Vägverkets och Banverkets anslag sammantaget ökas med 1 563 miljoner kronor 2009. För 2010 och framåt beräknar regeringen att anslagen ökas med 113 miljoner kronor. Samtidigt beräknas statsbudgetens inkomster öka i förhållande till beräkningarna i vårpropositionen till följd av att bolagen från och med nästa år lämnar utdelningar och betalar bolagsskatt. Den offentliga sektorns finansiella sparande beräknas sammantaget stärkas under perioden 2009–2014 till följd av de nu föreslagna bolagiseringarna.

Det höga oljepriset medför att utgifterna för trafikavtalen ökar i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. För att Rikstrafiken ska kunna fullgöra sitt uppdrag föreslår regeringen att anslaget för statens trafikavtal ökas med 50 miljoner kronor 2009.

Slutligen beräknar regeringen att anslaget *Kanalisation och samförläggning m.m.* ökas 2010 och 2011 med 20 miljoner kronor respektive år i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Anslaget används för att främja att infrastruktur för bredband eller kanalisation för sådan infrastruktur läggs ner samtidigt som annan infrastruktur förläggs eller rustas upp.

Utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande närings

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2008 en treårig satsning på en livsmedelsstrategi i syfte att stärka livsmedelssektorns konkurrens-

kraft. Regeringen föreslår därför att anslagen till Statens jordbruksverk och Livsmedelsverket sammanlagt ökas med 15 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att berörda anslag sammanlagt ökas med 15 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser att inom ramen för en två-årig satsning utveckla och uppdatera den så kallade blockdatabasen, vilken ligger till grund för bidragsansökningar inom jordbrukssektorn. Regeringen föreslår att anslaget för Statens jordbruksverk ökas med 150 miljoner kronor 2009. Riksdagen har enligt förslag i tilläggsbudget 1 till statsbudgeten för 2008 (bet. 2007/08:FiU21, rskr. 2007/08:262) beslutat att anvisa 70 miljoner kronor för samma ändamål.

Under 2009 bedöms ersättningar för viltskador öka. Ersättning betalas ut enligt viltskadeförordningen (2001:724). Regeringen avser att under 2009 återkomma till frågan i en proposition om rovdjur. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att anslaget för viltskador ökas med 20 miljoner kronor 2009 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Med anledning av förslag i den kommande klimat- och energipropositionen föreslår regeringen olika åtgärder inom jordbruket. Till följd av detta föreslår regeringen att ett antal anslag under utgiftsområdet ökas med 80 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslagen ökas med 88 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen kommer att under hösten presentera en forsknings- och innovationsproposition. I denna kommer regeringen att föreslå inriktning samt resurser för perioden 2009–2012. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget *Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning och samfinansierad forskning* ökas med 50 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 56 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Utgiftsområde 24 Näringsliv

Som ett led i regeringens strävan att främja konkurrens och effektiv offentlig upphandling föreslår regeringen att anslaget till Konkurrensverket

ökas med 22 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 23 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Kommerskollegium ska utveckla den kontaktpunkt för framförallt utländska tjänsteleverantörer som Sverige är skyldig att införa med anledning av genomförandet av det s.k. tjänstedirektivet. Regeringen föreslår därför att anslaget till Kommerskollegium ökas med 11 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 9 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

För att stärka Visit Swedens arbete med att marknadsföra Sverige som turistland föreslår regeringen att anslaget *Turismfrämjande* ökas med 10 miljoner kronor 2009. För 2010 beräknas anslaget ökas med 10 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Satsningen finansieras med de medel som frigörs i samband med permutationen av stiftelsen Sveriges Turistråd.

Regeringen kommer att presentera sin forskningspolitik i en forsknings- och innovationsproposition. I denna kommer regeringen att föreslå inriktning samt resurser för forskningspolitiken för perioden 2009–2012. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget för forskning och utveckling under detta utgiftsområde ökas med 170 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 185 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Regeringen föreslår vidare att finansieringen av industriforskningsinstitutet stärks. Detta innebär att befintlig finansiering samlas på ett nytt anslag. Dessutom föreslår regeringen att det nya anslaget ökas med 100 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 200 miljoner kronor.

Mot bakgrund av att försäljningsinkomsterna för aktier i statligt ägda bolag beräkningstekniskt antas uppgå till 50 miljarder kronor per år 2009–2011 avser regeringen att återkomma till riksdagen i det fall anslagsnivån för anslaget *Kostnader för omstrukturering och genomlysning av statligt ägda företag m.m.* inte bedöms vara tillräcklig.

Utgiftsområde 25

Allmänna bidrag till kommuner

Regeringen föreslår att en barnomsorgspong införs fr.o.m. den 1 juli 2009. Med anledning av detta föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 135 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 220 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Vidare föreslår regeringen att välfärdsuppdraget breddas genom att avgiftsfri allmän förskola även görs tillgänglig för treåriga barn från hösten 2010. Som en följd av detta beräknar regeringen att nämnda anslag ökas med 220 miljoner kronor 2010 och med 440 miljoner kronor 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Regeringen avser att införa nya nationella prov i grundskolan och göra andra obligatoriska 2009. Därför föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 56 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 56 miljoner kronor.

Regeringen föreslår utökad modersmålsundervisning i finska och jiddisch. Till följd av det föreslås att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 24 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 16 miljoner kronor. Samtidigt minskas anslaget för utveckling av skolväsende, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg under utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning med motsvarande belopp.

Till följd av Socialstyrelsens beslut att införa pneumokockvaccin i det allmänna barnvaccinationsprogrammet fr.o.m. den 1 januari 2009 föreslår regeringen att landstingen ersätts, i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen, med 150 miljoner kronor per år 2009–2012 och därefter med 120 miljoner kronor per år. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 150 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 150 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I syfte att finansiera kommunernas ökade kostnader som en följd av förslag i proposition 2007/08:43 om rapporterings-skyldighet av ej verkställda beslut enligt LSS föreslår regeringen att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 22 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 15 miljoner kronor. Anslaget

Vissa statsbidrag inom handikappområdet under utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg minskas med motsvarande belopp.

Under 2008 har stöd till kommuner för skolgång för barn som avvisas eller utvisas belastat anslaget *Kommunalekonomisk utjämning*. Regeringen föreslår att så sker även under 2009. Detta innebär att anslaget föreslås ökas med 50 miljoner kronor 2009 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Anslaget *Ersättningar och bostadskostnader* under utgiftsområde 8 Migration minskas med motsvarande belopp.

Med anledning av att omslutningen i utjämningsystemet för LSS-kostnader ökar föreslår regeringen att anslaget *Statligt utjämningsbidrag för LSS-kostnader* ökas med 246 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget ökas med 246 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Avgifter som kommuner betalar och som uppgår till motsvarande belopp redovisas på statsbudgetens inkomstsida. Ökningen påverkar därför inte finansiellt sparande. Till följd av underskott i utjämningsystemet för LSS-kostnader 2008 föreslår regeringen att anslaget kommunalekonomisk utjämning minskas med 31 miljoner kronor 2009.

Regeringen föreslår också att anslaget för kommunalekonomisk utjämning minskas med 287 miljoner kronor 2009 till följd av ändrade regler för reseavdrag. Förslaget om ändrade regler för reseavdrag beräknas öka skatteintäkterna med motsvarande belopp. För 2010 och 2011 beräknar regeringen att anslaget minskas med 287 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

I denna proposition föreslår regeringen en reform som syftar till att förbättra den ekonomiska situationen för pensionärerna. Huvuddelen av förslaget består av en skattelättnad som beräknas innebära att kommunernas skatteinkomster minskar med cirka 1 950 miljoner kronor. Inom ramen för samma reform föreslås även att nivån för förbehållsbeloppet vid fastställande av avgift enligt socialtjänstlagen höjs. Förslaget beräknas innebära att kommunernas avgiftsinkomster minskar med cirka 100 miljoner kronor. Regeringen föreslår därför att anslaget *Kommunalekonomisk utjämning* ökas med 1 950 miljoner kronor 2009. Dessutom föreslår regeringen att anslaget, enligt den kommunala finansieringsprincipen, ökas med 100 miljoner kronor 2009. För 2010 och 2011

beräknas anslaget till följd av reformen ökas med 2 050 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Riksdagen har godkänt ett avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor som innehåller bestämmelser om ett system för utjämning beträffande skatt som tas ut av skattskyldiga som pendlar över Öresund. Det utjämningsbelopp som i det fall ett nettobelopp ska betalas av Danmark till Sverige tillförs anslaget *Kommunalekonomisk utjämning*. Eftersom nettobeloppet ökar föreslår regeringen att anslaget ökas med 89 miljoner kronor 2009. Ökningen på anslaget motsvaras av en ökning på statsbudgetens inkomstsida. För 2010 och 2011 beräknas anslaget ökas med 89 miljoner kronor i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2008	2009	2010	2011
Reformer					
UO 1 Rikets styrelse		33	465	330	310
varav	Migration ökade kostnader 2009		30		
	Biometriska pass samt gemensamt system för viseringsinformation		15	15	15
	Kansliet för krishantering i Statsrådsberedningen		42	42	42
	Återöppnande av ambassaden i Bagdad		31	31	31
	Ny skattelagstiftning för statligt anställda under utlandsstationering		41	57	57
	Genomförande av val till Europaparlamentet		179		
	Åtgärder för nationella minoriteter			70	70
	Länsstyrelserna: Förkorta handläggningstider för vindkraftärenden		20	20	
	Länsstyrelserna: Förbättra tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen		30	30	30
	Länsstyrelserna: Höjd kontrollfrekvens av utbetalade jordbruksstöd		20	20	20
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning		67	59	69	69
varav	Statskontoret: Utökad uppdrag		20	25	25
	E-delegation		14	17	17
	Ekonomistyrningsverket: EU-revision		15	15	15
	Avveckling av Verket för förvaltningsutveckling		-45	-54	-54
	Finansinspektionen: Tillsyn, folkbildningsinsatser samt samordningsorgan för frågor om penningtvätt		23	23	23
	Kammarkollegiet		22	22	22
	Värdegrundsarbete i staten			10	10
UO 3 Skatt, tull och exekution		3	191	144	154
varav	Skatteverket: Implementering av ny skattelagstiftning		35	35	35
	Skatteverket: skatta.se		25		
	Skatteverket: Internationell skattekontroll och insatser mot organiserad brottslighet		25	25	25
	Skatteverket: ID-kort för icke-svenska medborgare		31	10	10
	Tullverket: Nya och effektivare arbetsmetoder		50	50	50
	Tullverket: Customs Trade systems och modernisering av tullkodex		25	25	35
UO 4 Rättsväsendet		269	767	499	497
varav	Åklagarmyndigheten: Ökad ärendetillströmning	59	80	80	80
	Ekobrottsmyndigheten: Upprätthålla verksamhetsnivån		20	20	20

Fortsättning av tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2008	2009	2010	2011
	Sveriges Domstolar: Fler inkomna mål och ökade balanser	35	120	120	120
	Sveriges Domstolar: Klimat- och energiproposition, ökad belastning i miljödomstolarna		10	10	
	Rättsliga biträden m.m.	150	300		
	Rättsmedicinalverket: Ökat ärendeflöde	18	35	35	35
	Kriminalvården: Platsutbyggnad och verkställighet		100	100	100
	Studiemedel och studiemedelsrätor: Förändrat antal studieplatser i polisutbildningen		-20	12	20
	Polisorganisationen		20	20	20
	Säkerhetspolisen: Stärka förmågan att bekämpa terrorism m.m.		100	100	100
	UO 5 Internationell samverkan	0	10	10	10
	UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	1	-487	-432	-402
varav	Effektivare materieförsörjning		-659	-789	-1 331
	Förstärkt förbandsverksamhet		139	269	811
	Justering förbandsverksamhet		170	170	170
	Justering materiel och anläggningar		-170	-170	-170
	Tillfällig förstärkning av förbandsanslaget	100	594	320	
	Tillfällig neddragning forskning och teknikutveckling	-100	-100	-200	
	Tillfällig neddragning anskaffning försvarsmateriel		-276	-63	
	Tillfällig neddragning vidmakthållande av materiel m.m.		-218	-57	
	Stöd till fredsfrämjande truppinsatser, Försvarets radioanstalt		20	20	20
	Minskad förbandsverksamhet		-20	-20	-20
	Försvarets radioanstalt		20	44	66
	Strålsäkerhetsmyndigheten: Förstärkt tillsyn		8	16	24
	Klimat- och energiproposition: Förebyggande åtgärder mot jordskred och andra naturolyckor			20	20
	UO 7 Internationellt bistånd	0	122	-84	-84
varav	Utfasning av bistånd till Ryssland		-46	-46	-46
	Reformsamarbete i Östeuropa		240	362	379
	Bistandsverksamhet: Finansierar Reformsamarbete i Östeuropa		-240	-362	-379
	Sida		10	10	10
	Bistandsverksamhet: Finansierar ökning av anslag till Sida		-10	-10	-10
	Bistandsverksamhet: Finansierar delvis återöppnande av ambassad i Bagdad		-21	-21	-21
	Bistandsverksamhet: Utgifter inom utgiftsområde 8 som definieras som bistånd enligt OECD/DAC:s kriterier		-105	-18	-18
	Exportkreditnämnden: Kompensation för skuldavskrivning		292		
	UO 8 Migration	202	67	76	76
varav	Nya regler för arbetskraftsinvandring		24	24	24
	Finansiering av de nya reglerna för arbetskraftsinvandring		-20	-20	-20
	Förstärka Migrationsverkets arbete med återvändande		40		
	Migrationsverket: Asylprövning		45	45	45
	Från EU-budgeten finansierade åtgärder		29	29	29
	Skolgång för gömda barn, till utgiftsområde 25		-50		

Fortsättning av tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2008	2009	2010	2011
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg		44	862	1 623	1 601
varav	Psykiatrireform		650	650	650
	Prestationsbunden vårdgaranti			1 000	1 000
	Bidrag till läkemedelsförmånerna		200		
	Omreglering av apoteksmarknaden: Uppgifter som kan anses utgöra ett särskilt samhällsansvar, t.ex. Giftinformationscentralen		93	93	93
	Omreglering av apoteksmarknaden: Socialstyrelsen och Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket		14	14	14
	Äldre- och socialtjänstpaket		100	150	130
	Tidigare planerad utbyggnad av fabrik för tillverkning av pandemivaccin påbörjas inte		-215	-315	-315
	Ökade kostnader till följd av rapporteringsskyldighet av ej verkställda beslut enligt LSS, till utgiftsområde 25		-22	-15	-15
	Forsknings- och innovationsproposition: Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap: Forskning		41	45	45
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp		2 005	310	1 081	-915
varav	Återgång till 93% av antagandeinkomsten för personer med sjuk- och aktivitetsersättning	1 755			-1 755
	Bidrag för arbete med sjukskrivningar inom hälso- och sjukvården			1 000	1 000
	Försäkringskassan	250	286	30	-223
	Inspektionen över socialförsäkringen		24	51	63
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom		0	10	10	10
varav	Lägre utgifter inom förmånerna bostadstillägg till pensionärer och äldreomsorgsstöd till följd av förslaget om förhöjt grundavdrag		-20	-20	-20
	Höjd norm inom förmånerna bostadstillägg till pensionärer och äldreomsorgsstöd		30	30	30
UO 13 Integration och jämställdhet		0	13	941	940
varav	Diskrimineringsombudsmannen		93	90	90
	Reformerad styrning av flyktingmottagande			920	920
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv		-5	533	826	893
varav	Snabbare kvalificering för inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning och enklare att bli medlem i en arbetslöshetskassa		467	623	623
	Ändrade regler för beräkning av arbetslöshetsersättning till personer som före arbetslösheten varit tillfälligt eller delvis frånvarande		72	216	283
	Avveckling av ekonomiskt stöd till arbetsgivare för merkostnader		-33	-45	-47
	Arbetsmiljöverket: Bl.a. förbättrad information och kunskapsförmedling inom arbetsmiljöområdet		33	45	47
UO 15 Studiestöd		0	138	209	284
varav	Riktat statsbidrag för gymnasial yrkesutbildning inom kommunal vuxentutbildning		76	150	224
	Ökat antal platser för eftergymnasial yrkesutbildning inom yrkeshögskolan		19	38	39
	Uppbyggnad av speciallärarutbildning		13	17	22

Fortsättning av tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2008	2009	2010	2011
	Förändring av antal studieplatser i polisutbildningen		20	-11	-20
UO 16	Utbildning och universitetsforskning	0	2 046	3 085	4 660
varav	Fortbildning av förskolepersonal		200	200	200
	Fortbildning av lärare, bl.a. förlängning till 2011		150	150	1 000
	MNT-satsning (matematik-natur-teknik)		107	182	182
	Utökat antal lärlingsplatser inom gymnasieskolan		50	100	200
	Nya obligatoriska nationella prov, till utgiftsområde 25		-39	-39	-39
	Skolverket: Nationella provsystemet		24	24	24
	Modersmålsundervisning i finska och jiddisch, till utgiftsområde 25		-24	-16	-16
	Myndigheten för yrkeshögskolan		71	71	71
	Ökat antal platser för eftergymnasial yrkesutbildning inom yrkeshögskolan		31	62	61
	Riktat statsbidrag för gymnasial yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning		124	250	376
	Uppbyggnad av speciallärarutbildning		47	41	35
	Forskningspropositionen		1 174	2 039	2 539
	Utbyggnad av läkar- och tandläkarutbildningen		29	58	88
	Finansiering av utbyggnad av läkar- och tandläkarutbildningen via omprioriteringar inom och mellan lärosäten		-29	-58	-88
	Ökat antal utbildningsplatser vid Försvarshögskolan		10	10	10
	Luleå tekniska universitet: Finansiering av ökat antal studieplatser vid Försvarshögskolan		-10	-10	-10
	Havsmiljöinstitut vid Göteborgs universitet		10	10	10
	Ideon		120		
	Validering av utländsk yrkeskompetens		10	5	
	Kompletterande högskoleutbildningar för personer med hälso- och sjukvårdsutbildning från tredje land		43	43	42
	Utveckla svenska spetsutbildningar inom entreprenörskap		8	15	11
UO 17	Kultur, medier, trossamfund och fritid	5	83	77	78
varav	Långsiktigt stärka museernas möjligheter att vårda och visa kulturarvet		40	41	41
	Förstärkning av anslagen till den fria scenkonsten		20	20	20
	Operan		15	10	10
UO 18	Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	0	-35	-35	-41
varav	Stöd för att underlätta för enskilda att ordna bostad		-50	-50	-50
UO 19	Regional tillväxt	0	100	50	0
varav	Strategi för stärkt utvecklingskraft på landsbygden		50		
	Transportbidrag		50	50	
UO 20	Allmän miljö- och naturvård	0	871	599	481
varav	Klimatinvesteringar i andra länder		230	230	210
	Klimatanpassning		100	100	100
	Miljöbilspremie		325		

Fortsättning av tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor		2008	2009	2010	2011
	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning och samfinansierad forskning		56	64	64
	Havspolitisk proposition		150	200	305
	Åtgärder för biologisk mångfald				-200
	Finansiering av Havsmiljöinstitut vid Göteborgs universitet		-10	-10	-10
UO 21 Energi		0	465	712	865
varav	Energiforskning: Underlätta utveckling och kommersialisering av ny teknik för förnybar energi		145	380	350
	Förlängning av satsningar på teknikupphandling för att utveckla och introducera ny energieffektiv teknik			60	120
	Lokala och regionala insatser för energieffektivisering				140
	Stöd för installation av energieffektiva fönster m.m. i småhus		80		
	Planeringsstöd för vindkraft		30	40	20
	Energiteknik		100	122	117
	Forskningspropositionen: Energiforskning		110	110	110
	Energimyndighetens förvaltningsanslag: Fortsatt provning, märkning och certifiering av energikrävande utrustning				15
	Energiforskning				-15
UO 22 Kommunikationer		25 356	3 013	1 626	1 910
varav	Vägverket: Väghållning och statsbidrag (anslagseffekt av extra amortering och finansiering till Ådalsbanan)	11 822	-874	-882	-891
	Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter (anslagseffekt av extra amortering)	13 390	-1 423	-1 286	-1 043
	Vägverket och Banverket: Närtidssatsning och tillskott till infrastrukturrum		3 800	3 800	3 850
	Banverket: Upprustning av Ådalsbanan	87	90	90	90
	Vägverket och Banverket: Bolagisering, delar av Vägverket och Banverket		1 563	113	113
	Rikstrafiken	72	50		
	Samförläggning och kanalisation			20	20
UO 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar		57	324	160	160
varav	Livsmedelsstrategi		15	15	15
	Blockdatabasen		150		
	Viltskador		20		
	Klimat- och energiproposition: Satsningar inom utgiftsområdet		80	88	88
	Forskningspropositionen: Satsningar inom utgiftsområdet		50	56	56
UO 24 Näringsliv		6	328	427	401
varav	Effektiv konkurrens och offentlig upphandling	2	22	23	23
	Genomförande av det s.k. tjänstedirektivet – kontaktpunkt	4	11	9	9
	Stärka Visit Swedens arbete med att marknadsföra Sverige som turistland		10	10	
	Satsningar till följd av forskningspropositionen		270	385	385
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner		246	2 504	2 775	2 995
varav	Barnomsorgspeng		135	220	220

Fortsättning av tabell 7.9 Nu föreslagna och aviserade utgiftsförändringar

Föreslagna och aviserade utgiftsreformer och finansieringar i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition. Endast förändringar som medför anslagsförändringar på minst 10 miljoner kronor redovisas separat under respektive utgiftsområde.

Miljoner kronor	2008	2009	2010	2011
Avgiftsfri allmän förskola			220	440
Nationella prov i grundskolan		56	56	56
Modersmålsundervisning i finska och jiddisch		24	16	16
Pneumokockvaccin i det allmänna barnvaccinationsprogrammet		150	150	150
Rapporteringskyldighet av ej verkställda beslut enligt LSS		22	15	15
Skolgång för gömda barn		50		
Ökad omslutning i utjämnningen för LSS-kostnader ¹	246	246	246	246
Underskott i utjämnningssystemet för LSS-kostnader (2008)		-31		
Nya regler för reseavdrag ¹		-287	-287	-287
Reglering av kommunbidraget till följd av särskilt grundavdrag till pensionärer ¹		1 950	1 950	1 950
Reglering av kommunbidraget till följd av höjt förbehållsbelopp vid fastställande av avgift enligt socialtjänstlagen		100	100	100
Utjämningsbelopp till följd av att riksdagen godkänt ett avtal mellan Sverige och Danmark om vissa skattefrågor		89	89	89
Summa ökning av takbegränsade utgifter¹	28 044	10 853	12 869	13 042

¹ Anslagsförändringar under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner som motiverar en teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår här ej i 'Summa ökning av takbegränsade utgifter' (se vidare avsnitt 4.5)

7.2.2 Övriga utgiftsförändringar jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition

I avsnitt 7.2.1 redovisas effekten av nya förslag till utgiftsförändringar i form av utgiftsreformer och förslag till finansiering. I detta avsnitt redovisas förändringen av utgiftsramarna 2009–2011 till följd av andra faktorer (se även tabell 7.8).

Pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Metoden för pris- och löneomräkningen beskrivs närmare i avsnitt 7.2.3.

I den inledande fasen av budgetprocessen hanteras anslag för förvaltnings- och investeringsändamål i fasta priser. Dessa anslag räknas om till löpande priser genom att pris- och löneindex knyts till anslagen.

I 2008 års ekonomiska vårproposition gjordes en slutlig pris- och löneomräkning för 2009 och en preliminär pris- och löneomräkning för 2010 och 2011. I denna proposition revideras den preliminära pris- och löneomräkningen för 2010 och 2011. Omräkningen baseras bland annat på

antaganden om löneutvecklingen i den konkurrensutsatta sektorn. Vid beräkningen görs ett avdrag för produktivitetsutvecklingen motsvarande ett årligt genomsnitt av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn under de senaste tio åren, se även avsnitt 7.2.3.

Den reviderade preliminära pris- och löneomräkningen leder till att anslagen ökar med cirka 0,7 miljarder kronor 2010 och med 0,6 miljarder kronor 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen. Revideringen beror främst på att produktivitetsutvecklingen nu bedöms bli lägre.

Övriga makroekonomiska förändringar

I jämförelse med 2008 års ekonomiska vårproposition har anslag som styrs av den makroekonomiska utvecklingen justerats med hänsyn tagen till det bedömda makroekonomiska läget som presenteras i denna proposition (se kapitel 5). Justeringen berör huvudsakligen ett trettiotal anslag för transfereringsändamål.

Förändringarna av makroprognosen medför att de takbegränsade utgifterna ökar med 1,8 miljarder kronor 2009, 3,7 miljarder kronor 2010 samt att de minskar med 2,6 miljarder kronor 2011 i förhållande till bedömningen i vårpropositionen. De ökade utgifterna 2009 och

2010 beror främst på att inkomstindex och prisbasbelopp ökar jämfört med vårpropositionen. En ytterligare faktor som bidrar till de ökade utgifterna 2010 är att antalet öppet arbetslösa ökar något. De minskade utgifterna 2011 förklaras i huvudsak av att prisbasbelopp och inkomstindex sjunker i förhållande till bedömningen i vårpropositionen.

Volym

Utgifterna för 2008–2011 har också förändrats jämfört med beräkningen i 2008 års ekonomiska vårproposition till följd av nya prognoser för volymer inom främst regelstyrda transfereringssystem.

Antalet nya asylsökande förväntas minska i förhållande till vad som beräknades i vårpropositionen. Även antalet genomsnittligt inskrivna asylsökande i Migrationsverkets mottagningssystem förväntas minska under prognosperioden i förhållande till bedömningen i vårpropositionen. Sammantaget innebär volymförändringar inom utgiftsområde 8 Migration att utgifterna minskar med 0,8 miljarder kronor 2009, 1,2 miljarder kronor 2010 respektive 1,3 miljarder kronor 2011 i förhållande till bedömningen i vårpropositionen.

Volymerna i sjukförsäkringen (sjukpenning samt sjuk- och aktivitetsersättning) har reviderats kraftigt sedan vårpropositionen. Detta förklaras bl.a. av att regeringen i denna proposition gör en samlad bedömning av hela sjukförsäkringsreformen. Regeringen har gjort bedömningen av volymerna i sjukförsäkringen med stöd av Försäkringskassans omarbetade analys från maj 2008 av den kommande utvecklingen inom området. Försäkringskassan har bland annat tagit fram en ny metod för att bedöma den kommande utvecklingen av antalet personer i sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning. Metoden utgår från historiska kvarståendesannolikheter, dvs sannolikheten för att ett sjukfall vid ett specifikt tillfälle ska återgå till arbete eller kvarstå i sjukförsäkringen. Metoden tar dessutom större hänsyn till samvariationen mellan systemen. Utvecklingen inom sjukpenningen är av stor betydelse för utvecklingen inom sjuk- och aktivitetsersättningen. Med den nya metoden har Försäkringskassan också gjort en första samlad bedömning av effekterna av regeringens reformpaket inom ohälsområdet.

Jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition beräknas volymerna i både sjukpenning

och sjuk- och aktivitetsersättning bli betydligt lägre. Antalet sjukpenningdagar (inkl. rehabilitering) beräknas bli 2,5 miljoner färre 2008, 3,4 miljoner färre 2009, 9,3 miljoner färre 2010 samt 7,8 miljoner färre 2011.

Antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning beräknas bli 5 500 färre 2008, 18 300 färre 2009, 33 200 färre 2010 och 60 500 färre 2011.

Regeringen delar Försäkringskassans analys att större delen av den minskade volymen är hänförlig till de genomförda reformerna. Där emot är det inte möjligt att redovisa effekten av separata delar av reformen. Regeringen har dock gjort en något mer konservativ bedömning av den allmänna trendutvecklingen för antalet nettosjukpenningdagar och antalet personer med sjuk- och aktivitetsersättning än Försäkringskassan.

Sammantaget innebär de lägre volymerna i sjukförsäkringen att utgifterna inom utgiftsområde 10 Trygghet vid sjukdom och handikapp revideras ner med 4,2 miljarder kronor 2009, med 9,6 miljarder kronor 2010 och med 12,5 miljarder kronor 2011 jämfört med bedömningen i vårpropositionen.

Inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn har prognosen för antalet uttagna dagar för föräldrapenning reviderats upp för samtliga år 2009–2011 i förhållande till bedömningen i vårpropositionen. Det har även skett en smärre revidering i förhållande till vårpropositionen av antalet uttagna dagar för tillfällig föräldrapenning samt antalet barn med barnbidrag. Den enskilt största förklaringen till prognosrevideringarna är Statistiska centralbyråns nya befolkningsprognos som pekar på att antalet barn kommer att bli högre än tidigare beräknat. Sammantaget innebär volymförändringar inom utgiftsområde 12 att utgifterna revideras upp med 0,8 miljarder kronor 2009, med 1,1 miljarder kronor 2010 och med 1,2 miljarder kronor 2011 jämfört med bedömningen i vårpropositionen.

Inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet bedöms antalet asylsökande som kommunplaceras och som omfattas av ersättningsförordningen att minska, baserat på en prognos från Migrationsverket. Sammantaget innebär volymförändringen att utgifterna är oförändrade 2009, men minskar med 0,2 miljarder kronor 2010 respektive 0,4 miljarder kronor 2011 jämfört med bedömningen i vårpropositionen.

Antalet personer med inkomstpension och tilläggspension väntas bli något fler 2009–2011 än vad som beräknades i vårpropositionen. Sammantaget innebär dessa volymförändringar inom ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten att utgifterna revideras upp med 0,2 miljarder kronor 2009, med 0,8 miljarder kronor 2010 och med 1,3 miljarder kronor 2011 i förhållande till bedömningen i vårpropositionen.

Sammantaget innebär revideringarna av posten Volymförändringar (se tabell 7.8) att de takbegränsade utgifterna minskar med 5,0 miljarder kronor 2009, med 9,7 miljarder kronor 2010 samt med 12,1 miljarder kronor 2011 i förhållande till beräkningen i vårpropositionen.

Tekniska förändringar

Regeringen föreslår i denna budgetproposition tre förändringar som motiverar tekniska justeringar av utgiftstaket för 2009. De tre tekniska förändringarna berör alla anslaget *Kommunal-ekonomisk utjämnning* under utgiftsområde 25. De tekniska förändringarna föranleds av införandet av ett höjt grundavdrag för pensionärer, högre omslutning i det kommunala kostnadsutjämnningssystemet samt höjt reseavdrag, se avsnitt 4.5.

Sammantaget innebär denna typ av förändringar att de takbegränsade utgifterna ökar med 1,9 miljarder kronor 2009–2011.

Övrigt

Revideringar av utgifterna kan föranledas av nya prognosmetoder, justeringar till följd av ny information, korrigeringar av tidigare gjorda fel samt regeländringar utom regeringens direkta kontroll, t.ex. genom ändringar i EU:s regelverk.

För 2009 och 2010 bedöms utgifterna öka med 1,4 respektive 1,2 miljarder kronor i förhållande till bedömningen i vårpropositionen.

Minskning av anslagsbehållningar

Statliga myndigheter har vissa möjligheter att omfördela sina utgifter över tiden. Medel på ramanslag som inte utnyttjas under ett budgetår kan inom vissa gränser sparas till efterföljande år. Det innebär att en myndighet utöver anvisade anslagsmedel även kan använda tidigare sparade anslagsmedel, vilket ger en viss flexibilitet i planeringen. Myndigheter har också möjligheter att inom vissa gränser låna av efterföljande års anslag. Förskjutningar av detta slag redovisas som en för alla ramanslag gemensam beräkningspost benämnd Minskning av anslagsbehållningar. Denna post ingår i de takbegränsade utgifterna. För kommande budgetår erhålls en prognos för de takbegränsade utgifterna genom att den beräknade förändringen av anslagsbehållningarna läggs till utgiftsramarna och ålderspensionssystemets utgifter. Myndigheternas förbrukning av anslagsbehållningar och utnyttjande av anslagskrediter utgör en osäkerhetsfaktor i beräkningen av de takbegränsade utgifterna.

I förhållande till prognosen i vårpropositionen beräknas anslagsbehållningarna öka med 1,2 miljarder kronor 2009, samt att minska med 2,6 miljarder kronor 2010 och minska med 3,8 miljarder kronor 2011.

Tabell 7.10 Volymer 2008–2011

Förändring jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition anges inom parentes

Utgiftsområde	2008	2009	2010	2011	
8	Asylsökande, genomsnittligt antal inskrivna per dygn	38 300 (-1 097)	32 800 (- 7 572)	27 800 (-11 910)	24 000 (-13 061)
10	Antal sjukpenningdagar, ink. rehabilitering (netto), miljoner	48,0 (-2,5)	45,2 (-3,4)	38,3 (-9,3)	38,8 (-7,8)
10	Antal personer med sjukersättning	520 250 (-5 200)	498 586 (-17 500)	465 019 (-31 856)	421 531 (-58 742)
10	Antal personer med aktivitetsersättning	23 194 (-300)	25 046 (-800)	26 738 (-1 300)	28 227 (-1 730)
12	Antal uttagna föräldrapenningdagar, miljoner	47,0 (0,8)	48,2 (1,2)	49,5 (1,4)	50,6 (1,5)
13	Totalt antal kommunmottagna personer under året	21 900 (-1 300)	20 300 (100)	14 000 (-5 500)	14 900 (-4 000)
ÅP	Antal personer med tilläggs pension	1 625 800 (- 1 400)	1 693 300 (1 200)	1 765 600 (5 200)	1 836 800 (8 800)
ÅP	Antal personer med inkomstpension	577 400 (-1 300)	706 600 (600)	840 800 (4 300)	973 500 (7 600)

Anm.: Volymuppgifter om antal personer avser årsgenomsnitt.

7.2.3 Pris- och löneomräkning

Principerna för pris- och löneomräkningen

När pris- och löneomräkningen fick sin nuvarande form angavs följande syften med de nya budgeteringsprinciperna (prop. 1992/1993:100):

- Det första syftet är att myndigheternas verksamhet ska prövas som en helhet och att anslagsnivån är ett uttryck för beslutad och förväntad ambitionsnivå i verksamheten.
- Det andra syftet med nya principer för statsmakternas budgetering är att den allmänna prisutvecklingen inom den konkurrensutsatta sektorn ska utgöra utgångspunkt vid fastställandet av kompensationen för kostnadsutvecklingen.
- Det tredje syftet är att klart skilja statsmakternas ansvar inom ramen för den statliga budgetprocessen från frågor som det ankommer på staten som arbetsgivare att förhandla om i likhet med andra parter på arbetsmarknaden.

För att möjliggöra en långtgående delegation till myndigheterna och för att undvika intrång eller inblandning i lönerörelsen var det angeläget för regeringen att skapa ett system för pris- och

löneomräkning där myndigheterna genom sitt handlande inte skulle kunna påverka kompensationen. Grunden för systemet har sedan dess varit att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. De kostnader som ska räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre nämnda utgiftsgrupperna. Transfereringar inom myndighetsanslag räknas inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet.

Därtill ska systemet bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn. Därför reduceras löneindex med ett produktivtetsavdrag som motsvarar produktivitet utvecklingen i den privata tjänstesektorn.

Systemet med pris- och löneomräkning är ett generellt system med en automatisk beräkning. Systemet tar således inte direkt hänsyn till den faktiska utgiftsutvecklingen under det enskilda anslaget.

Index för löneandelen

För omräkningen av löneandelen beräknar Statistiska centralbyrån (SCB) varje år ett arbetskostnadsindex (AKI) avseende utvecklingen för

tjänstemän inom tillverkningsindustrin. Om inte Arbetsgivarverket meddelar att särskilda avsättningar gjorts i avtalen för vissa verksamhetsområden och/eller yrkeskategorier får normalt alla anslag samma omräkningsindex. Omräkningsindexet minskas därefter med produktivitetsavdraget. Produktivitetsavdraget motsvarar genomsnittet av de senaste tio årens produktivitetsutveckling inom den privata tjänstesektorn enligt SCB:s nationalräkenskaper. För omräkningen av löner till 2009 är det omräkningstal som använts för samtliga anslag 1,14 procent.

Index för hyresandelen

Lokalhyror som inte omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av konsumentprisindexförändringen två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror till 2009 är det omräkningstal som använts för hyresavtal som inte ska omförhandlas 1,90 procent.

Omräkningen för hyresavtal som ska omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades till det att avtalet ska omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag.

Omräkning av övriga förvaltningskostnader

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från SCB avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader till 2009 är det omräkningstal som använts 2,71 procent.

Tabell 7.11 Pris- och löneomräkning för 2008

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ursprunglig statsbudget 2008 ¹	Pris- och löneomräkning till 2009
1 Rikets styrelse	10 078	203
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	1 583	25
3 Skatt, tull och exekution	9 234	138
4 Rättsväsendet	30 144	504
5 Internationell samverkan	1 490	2
6 Försvar och samhällets krisberedskap	43 447	864
7 Internationellt bistånd	957	17
8 Migration	2 619	47
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	2 447	42
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	6 693	106
13 Integration och jämställdhet	103	2
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	5 582	89
15 Studiestöd	16	0
16 Utbildning och universitetsforskning	41 045	800
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	8 692	135
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	832	15
19 Regional tillväxt	26	0
20 Allmän miljö- och naturvård	1 263	26
21 Energi	1 089	26
22 Kommunikationer	33 293	1 231
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	3 130	54
24 Näringsliv	3 622	84
Summa	207 386	4 410

¹ Ursprunglig statsbudget 2008 är den bas som används vid beräkningen av pris- och löneomräkningen för 2009. Den ursprungliga statsbudgeten per utgiftsområde som redovisas i denna tabell innehåller enbart de anslag inom respektive utgiftsområde som pris- och löneomräknas.

I tabell 7.11 visas resultatet av pris- och löneomräkningen för 2009 per utgiftsområde. Pris- och löneomräkningen för varje anslag framgår av den härledningstabell som finns i respektive anslagsavsnitt. Om pris- och löneomräkningen ger anmärkningsvärda resultat kommenteras detta.

7.3 Uppföljning av statsbudgetens utgifter och takbegränsade utgifter 2008

I detta avsnitt redovisas prognosen för statsbudgetens utgifter och de takbegränsade utgifterna 2008 jämfört med den ursprungliga statsbudgeten. Prognosen för statsbudgetens inkomster 2008 redovisas i avsnitt 6.3.7 och prognosen för statsbudgetens saldo redovisas i avsnitt 8.1.

I prognoserna har hänsyn tagits till beslut på tilläggsbudget enligt 2008 års tilläggsbudgetproposition (bet. 2007/08:FiU21) och förslag till tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2). Utöver detta inkluderar prognoserna även effekter av nya volymprognoser i rättighetsstyrda transfereringssystem samt förändrade makroekonomiska förutsättningar m.m.

Tabell 7.12 Statsbudgetens utgifter 2008

Miljarder kronor

	Statsbudget ¹	Prognos	Differens prognos – statsbudget
Utgifter exkl. utgiftsområde			
26 Statsskuldsräntor m.m. ²	726,9	738,2	11,3
Utgiftsområde 26			
Statsskuldsräntor m.m.	40,8	42,8	2,0
Summa utgiftsområden	767,6	781,0	13,4
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201,1	201,9	0,8
Takbegränsade utgifter³	928,0	940,1	12,1
Budgeteringsmarginal	29,0	16,9	-12,1
Utgiftstak för staten	957,0	957,0	0

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Statsbudgeten för 2008 enligt riksdagens beslut i december 2007 (bet. 2007/08:FiU10, rskr. 2007/08:123).

² Inklusivt posten Minskning av anslagsbehållningar.

³ I de takbegränsade utgifterna ingår ej utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

I statsbudgeten för 2008 uppgick utgifterna till 767,6 miljarder kronor. I den aktuella prognosen beräknas utgifterna till 781,0 miljarder kronor, dvs. 13,4 miljarder kronor högre (se tabell 7.12).

De takbegränsade utgifterna beräknades i statsbudgeten för 2008 till 928,0 miljarder kronor. Då riksdagen beslutat att utgiftstaket för staten år 2008 ska vara 957,0 miljarder kronor innebär detta att budgeteringsmarginalen beräknades uppgå till 29,0 miljarder kronor. I den nu aktuella prognosen beräknas de takbegränsade utgifterna uppgå till 940,1 miljarder kronor för samma år (se tabell 7.12). Budgeteringsmarginalen för 2008 har därför minskat jämfört med beräkningen i budgetpropositionen och beräknas nu bli 16,9 miljarder kronor.

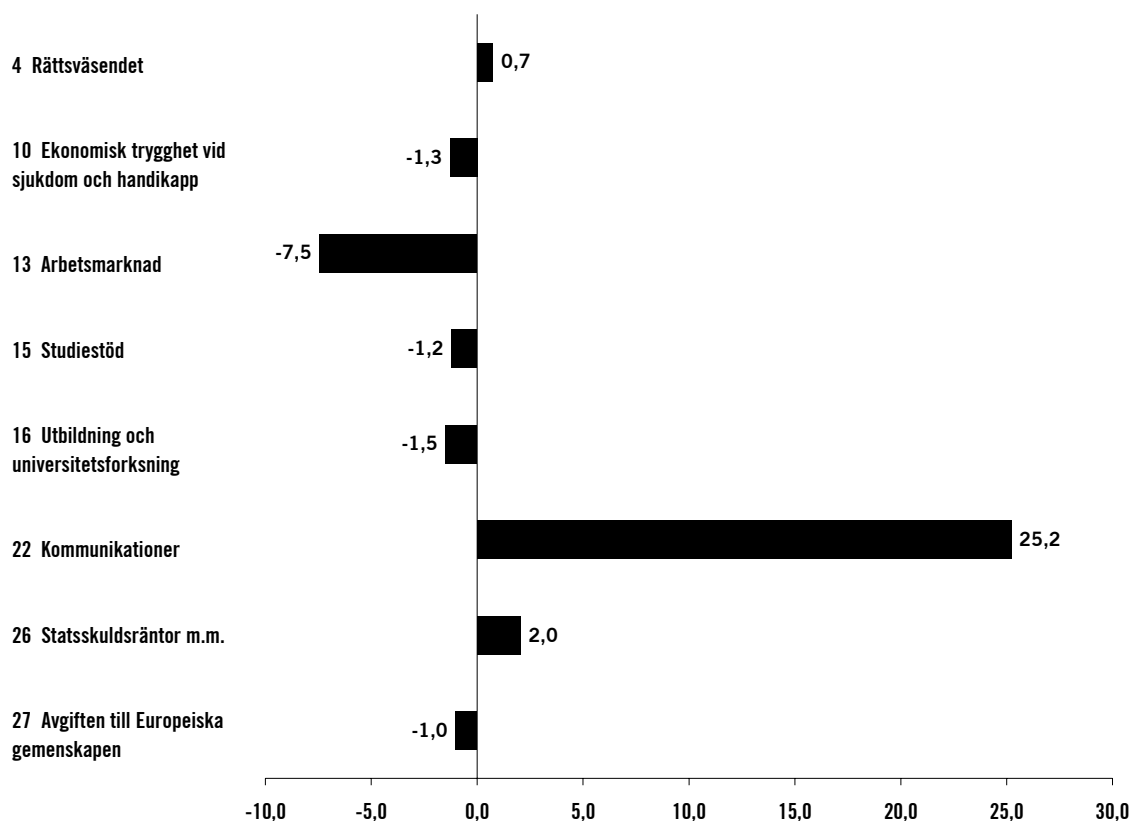
Att utgifterna bedöms bli högre beror främst på den extra amortering på lån upptagna för infrastrukturinvesteringar enligt förslag till tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2). Om denna amortering exkluderas har utgiftsprognosen istället sjunkit i förhållande till den ursprungliga statsbudgeten för 2008 till följd av bland annat lägre utgiftsprognoser för arbetslöshetsersättning, sjukpenning, och avgiften till EU jämfört med de bedömningar som låg till grund för beräkningarna i statsbudgeten (se diagram 7.1).

I tabell 7.14 redovisas av riksdagen beslutade ramar för utgiftsområden, anvisade medel på tilläggsbudget enligt 2008 års tilläggsbudgetproposition (bet. 2007/08:FiU21), förslag till tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2) summerat per utgiftsområde, de prognostiserade utgifterna för respektive utgiftsområde samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

För vissa utgiftsområden avviker aktuella utgiftsprognoser väsentligt från de medel som riksdagen i december 2007 beslutade om (se diagram 7.1). Nedan redogörs för de viktigaste orsakerna till avvikelserna per utgiftsområde. De volymer som ligger till grund för aktuella prognoser avseende transfereringsanslagen redovisas i tabell 7.5 i avsnitt 7.2

Diagram 7.1 Skillnad mellan utgiftsprognos för 2008 och anvisade medel på statsbudgeten för 2008¹

Miljarder kronor

¹ Statsbudgeten enligt riksdagens beslut (bet. 2007/08:FiU1)

Utgiftsområde 4 Rättsväsendet

Utgifterna bedöms bli cirka 0,7 miljarder kronor högre än anvisade medel på statsbudgeten. Den största upprevideringen finns under anslag 4:12 *Rättsliga biträden m.m.* där utgifterna bedöms bli cirka 0,4 miljarder kronor högre än anvisade medel i statsbudgeten främst till följd av ökade utgifter för offentliga försvarare och målsägandebiträden. Finansiering har skett genom tillskott på tilläggsbudget enligt 2008 års tilläggsbudgetproposition (bet. 2007/08:FiU21) samt förslag till tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2).

Utöver detta bedöms även utgifterna för såväl anslag 4:1 *Polisorganisationen* som anslag 4:5 *Sveriges Domstolar* bli högre än anvisade medel på statsbudgeten. För polisen beror detta bland annat på uppdaterade beräkningar för det nya löneavtalet. För domstolsväsendet beror upprevideringen främst på en ökad måltillströmning. Finansiering har skett genom att regeringen beslutat att anslagsparande från 2007 får användas.

Anslaget 4:5 *Sveriges Domstolar* föreslås dessutom ökas på tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2).

Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 1,3 miljarder kronor lägre än anvisade medel på statsbudgeten. Nedrevideringen beror främst på att antalet sjukdagar fortsätter att sjunka snabbare än vad som antogs i den ursprungliga statsbudgeten både under slutet av 2007 och början av 2008. Minskningstakten för de sex första månaderna 2008 var 15 procent jämfört med motsvarande period förra året vilket är lägre än bedömningen som låg till grund för statsbudgeten. Detta sänker prognosen för anslag 19:1 *Sjukpenning och rehabilitering m.m.* med cirka 2,3 miljarder kronor jämfört med den ursprungliga statsbudgeten.

Utöver detta bedöms utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättning bli lägre än den ursprungliga

bedömningen i statsbudgeten till följd av färre nybeviljade sjuk- och aktivitetsersättningar samt fler som gått från sjukersättning till ålderspension jämfört med bedömningen i statsbudgeten. Samtidigt föreslår regeringen på tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2) att tidigarelägga korrigeringen av statlig ålderspensionsavgift för personer med sjuk- och aktivitetsersättning för år 2008. Ursprungligen skulle denna korrigerande kassmässigt genomförts 2011 men regeringen har valt att göra korrigeringen under innevarande år. Sammantaget innebär detta att prognosen för anslag 19:2 *Aktivitets- och sjukersättningar m.m.* är cirka 0,3 miljarder kronor högre än ursprungligen anvisade medel på statsbudgeten.

Slutligen bedöms utgifterna för anslag 19:6 *Försäkringskassan* bli cirka 0,8 miljarder kronor högre än anvisade medel på statsbudgeten. Den främsta förklaringen är dels att regeringen beslutat att anslagssparande för 2007 får användas under 2008, dels genom att regeringen på tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2) föreslår att anslaget ökas. Skälet till beslutet är att Försäkringskassan behöver temporära medel för att genomföra reformerna inom sjukförsäkringsområdet.

Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 7,5 miljarder kronor lägre än anvisade medel på statsbudgeten. Den viktigaste förklaringen är att prognosen för anslag 22:2 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* har reviderats ner med cirka 3,7 miljarder kronor. Detta beror framförallt på att andelen arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning förväntas bli betydligt lägre än i den beräkning som låg till grund för statsbudgeten.

Vidare har anslag 22:3 *Köp av arbetsmarknadsutbildning och övriga kostnader* reviderats ner med cirka 2,2 miljarder kronor jämfört med anvisade medel på statsbudgeten. Minskningen beror bland annat på lägre utgifter för jobbgarantin för ungdomar samt jobb- och utvecklingsgarantin till följd av att de medel som avsatts för kompletterande aktörer inom ramen för dessa garantier kommer att utnyttjas i mindre utsträckning än i den ursprungliga beräkningen. Dessutom beräknas färre personer delta i program för vilka merkostnadsersättning utgår jämfört med bedömningen i statsbudgeten.

Slutligen har prognoserna för anslag 10:3 *Kommunersättningar m.m.* reviderats ner med cirka 0,9 miljarder kronor främst till följd av att prognosen för antalet personer som beviljats uppehållstillstånd och beräknas kommunplaceras under 2008 har reviderats ner betydligt jämfört med bedömningen i statsbudgeten, från 31 000 till 21 900 personer.

Utgiftsområde 15 Studiestöd

Utgifterna under utgiftsområdet förväntas bli cirka 1,2 miljarder kronor lägre än anvisade medel på statsbudgeten. Detta beror framförallt på att prognosen för antalet studerande med rätt till det så kallade högre bidraget är färre jämfört med den ursprungliga beräkningen.

Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 1,5 miljarder kronor lägre än anvisade medel på statsbudgeten. I förhållande till den prognos som låg till grund för budgetpropositionen för 2008 beräknas antalet studenter på universitet och högskolor bli lägre, bland annat till följd av ett ökat utflöde från utbildningarna.

Därutöver bedöms utgifterna för regeringens fortbildningssatsning för lärare bli cirka 0,1 miljarder kronor lägre för 2008 jämfört med anvisade medel på statsbudgeten till följd av färre ansökningar om fortbildning än förväntat.

Utgiftsområde 22 Kommunikationer

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 25,2 miljarder kronor högre än anvisade medel på statsbudgeten. De största avvikelserna återfinns på anslagen 36:2 *Väghållning och statsbidrag* samt 36:4 *Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter*. Regeringen föreslår på tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2) att de båda anslagen ökas med totalt 25,3 miljarder kronor för att amortera lån upptagna för infrastrukturinvesteringar. Med amorteringen skapas stabilare planeringsförutsättningar och tydliggörs att statliga infrastrukturinvesteringar ska finansieras med anslag (se vidare avsnitt 7.2.1).

Utgiftsområde 26 Statsskuldsräntor m.m.

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 2,0 miljarder kronor högre än anvisade medel på statsbudgeten. Prognosen för anslag 92:1 *Räntor på statsskulden* har reviderats upp jämfört med anvisade medel på statsbudgeten,

främst till följd av minskade valutavinster beroende på dollarförsvagningen. Tillsammans med att anslagskrediten utnyttjades maximalt för 2007 gör detta att prognosen för anslaget är cirka 2,1 miljarder kronor högre än anvisade medel på statsbudgeten.

De ökade utgifterna finansieras genom att anslaget 92:1 *Räntor på statsskulden* föreslås ökas på tilläggsbudget 2 till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2).

Utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen

Utgifterna under utgiftsområdet bedöms bli cirka 1 miljard kronor lägre än anvisade medel på statsbudgeten. Detta förklaras av en rad faktorer.

En viktig förklaring till nedrevideringen är den ändringsbudget som antogs för 2007 för att justera för bland annat felaktigheter i andra medlemsstaters BNI-statistik samt en lägre genomförandetakt i de olika programmen på EU-nivå under 2007. Ändringen för 2007 regleras kassamässigt 2008 och innebär en sänkning av Sveriges avgift jämfört med den ursprungliga beräkningen i statsbudgeten.

Vidare beslutades EU:s årsbudget för 2008 på en nivå som understeg det ursprungliga budgetförslaget som låg till grund för bedömningen i statsbudgeten. Detta innebar en ytterligare sänkning av Sveriges avgift. Det lägre beloppet i årsbudgeten beror bland annat på lägre jordbruksstöd till följd av en förändrad marknadssituation för jordbruksprodukter.

EU:s övriga inkomster – böter etc. – har också ökat jämfört med tidigare, vilket minskar den del av budgeten som måste finansieras av medlemsstaterna. Andra faktorer som sänkt prognosen är att Sveriges momsbas beräknas bli mindre än i tidigare beräkningar och att Sveriges andel av finansieringen av den s.k. UK-rabatten blir lägre än tidigare beräknat. Förändringar på dessa områden för samtliga medlemsstater ger en indirekt effekt på Sveriges BNI-avgift, som också har påverkats av förändringar av andra medlemsstaters BNI.

Andra faktorer har bidragit till att höja prognosen. Sveriges tullintäkter, som till största del betalas in till EU-budgeten, beräknas bli betydligt högre än tidigare beräknat. En ytterligare förändring är att EU-budgetens utgifter 2008 genom en ändringsbudget har justerats upp något. Därtill blev slutkursen SEK/EUR för år 2007 betydligt högre än vad som beräknats i

statsbudgeten, vilket innebär att EU-avgiften 2008 blir högre.

Tabell 7.13 Beräknad förändring av anslagsbehållningar 2008

Miljarder kronor

Ramanslag (från samtliga belopp har utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m. exkluderats)	
Ingående ramöverföringsbelopp¹	40,7
+ Anvisat på ursprunglig statsbudget	726,9
+ Anvisat på tilläggsbudget för 2008 ²	1,9
+ Förslag till tilläggsbudget 2 för 2008 ³	28,3
+ Medgivna överskridanden	0,0
- Indragningar	25,2
- Prognos	738,2
= Beräknat utgående överföringsbelopp	34,3
Beräknad förändring av anslagsbehållningar	-6,4

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför ej alltid med summan.

¹ Enligt Årsredovisning för staten 2007 (skr. 2007/08:101).

² Enligt tilläggsbudget till statsbudgeten 2008 (bet. 2007/08:FIU21).

³ Enligt förslag till tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008 (prop. 2008/09:2).

Förändring av anslagsbehållningar

I statsbudgeten för 2008 var den beräknade förbrukningen av anslagsbehållningar inte fördelad per utgiftsområde, utan redovisades under posten Minskning av anslagsbehållningar. De totala utgifterna redovisades i statsbudgeten som summan av utgiftsramarna och beräkningsposten Minskning av anslagsbehållningar. Denna beräkningspost uppgick i statsbudgeten för 2008 till 1,3 miljarder kronor.

I den aktuella prognosen för innevarande budgetår ingår emellertid förändringen av anslagsbehållningar under respektive utgiftsområde. Förändringen av anslagsbehållningarna under 2008 kan nu därför beräknas som skillnaden mellan prognostiserat utfall och anvisade medel, med hänsyn tagen till förslag till tilläggsbudget, indragningar av anslagsmedel och medgivna överskridanden (se tabell 7.13).

Statsbudgetens utfall 2007 visar att anslagsbehållningarna på ramanslag uppgick till 40,7 miljarder kronor vid årsskiftet 2007/08. Under 2008 kommer anslagssparandet att öka jämfört med 2007 i den mån utgifterna är lägre än anvisade medel på statsbudgeten för 2008, eller minska i den mån utgifterna överstiger anvisade medel eller till följd av beslut om indragningar.

I enlighet med riksdagens beslut om tilläggsbudget för 2008 har anvisade medel ökat med sammanlagt 1,9 miljarder kronor. Enligt förslag till tilläggsbudget till statsbudgeten 2008 (prop. 2008/09:2) föreslås ökade anslag om totalt 28,3 miljarder kronor (exklusive statsskuld räntor). De hittills beslutade

indragningarna av anslagsmedel uppgår till 25,2 miljarder kronor varav merparten berör rättighetsstyrda transfereringsanslag som till exempel anslag 22:1 *Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd* samt anslaget 93:1 *Avgiften till Europeiska gemenskapen*.

Skillnaden mellan totalt anvisade medel på ramanslag inklusive tilläggsbudget och förslag till

tilläggsbudget och prognostiserade utgifter för ramanslag beräknas nu till 34,4 miljarder kronor (exklusive statsskuldräntor). Därmed beräknas anslagsbehållningarna minska med 6,4 miljarder kronor mellan årsskiftet 2007/08 och årsskiftet 2008/09.

Tabell 7.14 Utgifter 2008

Miljarder kronor

Utgiftsområde	Urspr. statsbudget ¹	Tilläggsbudget ²	Förslag till tilläggsbudget ²	Totalt anvisat ³	Prognos	Differens prognos–urspr. statsbudget	Differens prognos–totalt anvisat
1 Rikets styrelse	10,9	0,0	0,0	11,0	10,9	-0,1	-0,1
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	11,1	0,3	0,1	11,5	11,5	0,4	0,0
3 Skatt, tull och exekution	9,2	0,1	0,0	9,2	9,3	0,1	0,1
4 Rättsväsendet	31,4	0,3	0,3	31,9	32,1	0,7	0,2
5 Internationell samverkan	1,7	0,1		1,8	1,7	0,1	-0,1
6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet	43,9	0,0	0,0	43,9	43,3	-0,6	-0,6
7 Internationellt bistånd	27,7			27,7	27,8	0,1	0,1
8 Migration	6,1	0,0	0,2	6,3	6,3	0,2	0,0
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	50,8	0,6	0,0	51,4	50,5	-0,3	-0,9
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	118,0	0,0	2,0	120,0	116,7	-1,3	-3,3
11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	42,9			42,9	42,7	-0,3	-0,3
12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	66,7			66,7	66,4	-0,3	-0,3
13 Arbetsmarknad	61,8	0,0		61,8	54,3	-7,5	-7,4
14 Arbetsliv	1,2		0,0	1,2	1,2	0,0	0,0
15 Studiestöd	20,3	0,0		20,3	19,1	-1,2	-1,2
16 Utbildning och universitetsforskning	46,4	0,0		46,4	44,9	-1,5	-1,5
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	10,1	0,0	0,0	10,1	10,0	-0,1	-0,1
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	1,8			1,8	2,2	0,4	0,4
19 Regional utveckling	3,4	0,0		3,4	3,4	0,0	0,0
20 Allmän miljö- och naturvård	4,7	0,2		5,0	4,8	0,1	-0,2
21 Energi	2,8			2,8	2,7	-0,2	-0,2
22 Kommunikationer	35,8	0,0	25,4	61,1	61,0	25,2	-0,1
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	17,4	0,1	0,1	17,6	16,7	-0,7	-0,9
24 Näringsliv	4,8	0,0	0,0	4,9	4,9	0,1	0,0
25 Allmänna bidrag till kommuner	64,5		0,2	64,8	64,8	0,3	0,0
26 Statsskuldräntor m.m.	40,8		6,4	47,2	42,8	2,0	-4,4
27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	30,1			30,1	29,1	-1,0	-1,0
Minskning av anslagsbehållningar	1,3						
Summa utgiftsområden	767,6	1,9	34,7	802,9	781,0	13,4	-21,8
Summa utgiftsområden exkl. statsskuldräntor	726,9	1,9	28,3	755,7	738,2	11,3	-17,5
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	201,1				201,9	0,8	
Takbegränsade utgifter	928,0				940,1	12,1	
Budgeteringsmarginal	29,0				16,9	-12,1	
Utgiftstak för staten	957,0				957,0	0	

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Statsbudgeten för 2008 enligt riksdagens beslut i december 2007 (bet. 2007/08:FiU10, rskr. 2007/08:123).

² Där 0,0 anges har tilläggsbudget beslutats eller förslag till tilläggsbudget lämnats, men beloppet för utgiftsområdet totalt uppgår till mindre än 50 miljoner kronor.

³ Anvisat på statsbudgeten enligt riksdagens beslut i december 2007 och beslut på tilläggsbudget enligt 2008 års tilläggsbudgetproposition (bet. 2007/08:FiU21) och förslag till tilläggsbudget 2 till statsbudgeten för 2008 (prop. 2008/09:2).

7.4 Den offentliga sektorns utgifter

Från statens takbegränsade utgifter till den offentliga sektorns utgifter

Statsbudgetens utgifter exklusive statskuldsräntor uppgick till 722 miljarder kronor 2007, motsvarande 23,5 procent av BNP. Enligt nationalräkenskapernas (NR) redovisning var statens utgifter exkl. ränteutgifter 799 miljarder kronor, se tabell 7.15.

Skillnaden beror till största delen på skillnader i redovisningsprinciper, som emellertid inte påverkar skillnaden mellan budgetsaldot och statens finansiella sparande. Bland de saldoneutrala skillnaderna ingår att mervärdesskatt på offentliga sektorns förbrukning ingår i utgifterna för den statliga konsumtionen och investeringarna samt statsbidragen till kommunerna i NR. På statsbudgeten redovisas dessa utgifter exkl. mervärdesskatt, medan mervärdesskatten redovisas som en negativ post på statsbudgetens inkomst-sida.

I statsbudgeten redovisas EU-finansierade bidrag, medan de i NR redovisas som bidrag direkt från EU till mottagaren. Därtill finns skillnader i redovisningen och periodiseringen av EU-avgiften. I de saldoneutrala skillnaderna ingår också redovisningen av vissa bidrag till kommunerna och kalkylmässiga kostnader för pensionsavgifter och kapitalförslitning.

Vidare finns utgifter som inte redovisas på budgetens utgiftssida, men som påverkar statens finansiella sparande. Krediteringar på skattekonto, som inte har någon koppling till skattelagstiftningen, redovisas på utgiftssidan i NR. Dessa krediteringar har tidigare uppgått till ganska stora belopp, men flertalet av dem redovisas numera på budgetens utgiftssida medan andra fasas ut.

Infrastrukturinvesteringar som lånefinansieras redovisas inte på statsbudgetens utgiftssida, men däremot ingår amorteringar på lånen. I NR redovisas däremot även dessa investeringar, men inte amorteringar, som utgifter. För 2007 och 2008 är de extra amorteringarna som ingår i statsbudgeten större än nyupplåningen.

Den offentliga sektorn består förutom av staten även av ålderspensionssystemet (inkomstpensionen) samt den kommunala sektorn. Konsoliderat för transfereringar mellan sektorerna, som huvudsakligen består av statsbidrag till kommunsektorn och statliga ålderspensionsav-

gifter, så uppgick den offentliga sektorns utgifter inklusive räntor till 1 537 miljarder kronor eller 50 procent av BNP 2007.

Tabell 7.15 Statens takbegränsade utgifter och den offentliga sektorns utgifter

Miljarder kronor					
	2007	2008	2009	2010	2011
Staten UO					
exkl. statskuldsräntor	722	738	733	750	752
<i>Procent av BNP</i>	<i>23,5</i>	<i>23,1</i>	<i>22,2</i>	<i>21,7</i>	<i>20,7</i>
<i>Till NR-redovisning</i>					
Offentlig moms	63	67	69	71	72
EU-relaterade utgifter	-26	-19	-11	-18	-18
Kommunbidrag	3	3	3	4	4
Kalkylmässiga utgifter	26	28	29	29	29
Skatteutgifter	8	2	0	0	0
Lånefinansierade investeringar, netto	-5	-17	7	7	4
Övrigt	9	3	4	4	3
NR					
Staten	799	805	834	845	845
Ålderspensionssystemet	189	202	221	236	249
Kommunsektorn	682	714	749	773	800
Offentlig sektor exkl. ränteutgifter	1 669	1 721	1 804	1 854	1 894
Inomoffentliga transfereringar	190	185	188	191	192
Konsoliderad offentlig sektor exkl. ränteutgifter	1 479	1 536	1 616	1 663	1 702
<i>Procent av BNP</i>	<i>48,2</i>	<i>48,2</i>	<i>48,9</i>	<i>48,1</i>	<i>46,8</i>
Ränteutgifter	57	61	52	49	46
Konsoliderad offentlig sektor	1 537	1 597	1 668	1 712	1 749
<i>Procent av BNP</i>	<i>50,0</i>	<i>50,1</i>	<i>50,5</i>	<i>49,5</i>	<i>48,1</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

De offentliga utgifterna, som andel av BNP, minskade kontinuerligt mellan 2003 och 2007 delvis till följd av den starka tillväxten under perioden. Den försvagade konjunkturen bidrar till att utgiftskvoten ökar något 2009. Ökningen är emellertid väsentligt lägre än vid konjunkturedgången 2002–2003, se diagram 7.2.

Diagram 7.2 Den offentliga sektorns utgifter 2000–2011

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I nationalräkenskaperna beskrivs utgifterna i s.k. realekonomiska kategorier, där de klassificeras som konsumtion, investeringar och transfereringar inkl. subventioner. Konsumtion och investeringar utgör en direkt resursförbrukning och ingår i BNP från användningssidan (försörjningsbalansen). Transfereringarna kan tillfalla hushålls- eller företagssektorn eller utlandet.

Tabell 7.16 Den offentliga sektorns utgifter

Procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Konsumtion	25,9	26,1	26,4	25,9	25,3
Investeringar m.m.	3,1	3,2	3,2	3,1	3,0
Hushållstransfereringar	16,1	15,8	16,1	15,9	15,5
Övriga transfereringar	3,2	3,3	3,4	3,3	3,2
Ränteutgifter	1,9	1,9	1,6	1,4	1,3
Summa utgifter	50,0	50,1	50,5	49,5	48,1
Exklusive räntor	48,2	48,2	48,9	48,1	46,8

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I år beräknas utgiftskvoten vara i stort sett oförändrad jämfört med 2007, se tabell 7.16. Konsumtionen ökar medan transfereringarna minskar som andel av BNP. Nästa år stiger utgiftskvoten genom att både konsumtionen och transfereringarna till hushållen ökar. Ränteutgifterna beräknas till 1,6 procent av BNP 2009. Det är en minskning med nära 2 procentenheter sedan 2000, vilket motsvarar drygt 60 miljarder kronor i 2009 års prisnivå.

7.4.1 Staten

Statens utgifter, inklusive ränteutgifter, uppgick till 847 miljarder kronor, eller 27,6 procent, av BNP 2007. Under prognosperioden ökar statens utgifter i långsam takt och minskar i relation till BNP. I år minskar transfereringarna till hushål-

len främst till följd av fortsatt minskning av utgifterna inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Bidragen till kommunerna har sänkts i år i samband med införandet av den kommunala fastighetsavgiften. Nästa år medför de nu föreslagna reformerna en kraftig ökning av de statliga investeringarna. Försämringen på arbetsmarknaden medför att transfereringarna till hushållen ökar. Bidragen till kommuner och landsting höjs till följd av regeringens föreslagna satsningar på sjukvård och utbildning. Den minskade statsskulden medför en kraftig minskning av ränteutgifterna, se tabell 7.17.

Tabell 7.17 Statens utgifter

Procentuell utveckling, om annat ej anges

	Mdkr 2007	2008	2009	2010	2011
Konsumtion	211	3,8	3,9	0,8	1,3
Investeringar	44	2,4	10,8	2,1	-9,0
Transfereringar till hushåll	280	-1,5	3,0	1,1	0,1
Transfereringar till kommuner och ÅP-systemet	184	-2,5	1,3	1,5	0,2
Övriga transfereringar	80	7,5	5,9	3,6	0,8
Ränteutgifter	49	8,2	-19,4	-8,0	-5,6
Totala utgifter	847	1,2	2,2	1,0	-0,3

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

7.4.2 Ålderspensionssystemet

Ålderspensionssystemets utgifter uppgick 2007 till 189 miljarder kronor, eller 6,2 procent av BNP. Utgifterna beräknas öka med i genomsnitt ca 7 procent per år under beräkningsperioden, se tabell 7.18. Den starka ökningen är en följd av att antalet ålderspensionärer väntas öka samtidigt som nytillkommande pensionärer erhåller högre pension. Den kraftiga ökningen av utbetalda pensioner nästa år förklaras även av den starka inkomstutvecklingen under senare år vilket har medfört att inkomstindex, som styr utvecklingen av pensionen, ökar särskilt starkt.

Tabell 7.18 Ålderspensionssystemets (Inkomstpensionen) utgifter

Procentuell utveckling, om annat ej anges

	Mdkr 2007	2008	2009	2010	2011
Pensioner	186	7,1	9,3	6,8	5,8
Övriga utgifter	3	-6,8	10,6	4,9	4,2
Totala utgifter	189	6,9	9,4	6,7	5,7

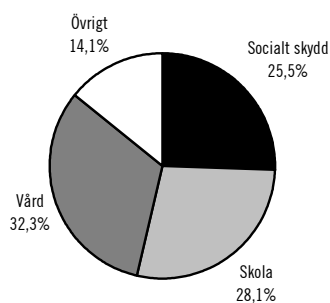
Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

7.4.3 Kommunsektorn

Kommunsektorns utgifter uppgick 2007 till 688 miljarder kronor, eller 22,8 procent av BNP. Merparten av kommunsektorns utgifter går till konsumtion. För 2006 fördelades konsumtionsutgifterna enligt diagram 7.3.⁶¹

Diagram 7.3 Ändamålsfördelade konsumtionsutgifter för kommunsektorn 2006.

Procent av totala utgifter



Källa: Statistiska centralbyrån.

De tre största områdena hälso- och sjukvård, socialt skydd samt utbildning svarade för ca 86 procent av de totala konsumtionsutgifterna 2006. Utvecklingen inom samtliga tre områden påverkas främst av den demografiska utvecklingen samt ambitionsnivån inom respektive område.

Socialt skydd omfattar social omsorg för bl.a. barn, handikappade och äldre. Den största enskilda posten svarar äldreomsorgen för, som 2006 utgjorde närmare hälften av utgifterna för socialt skydd.

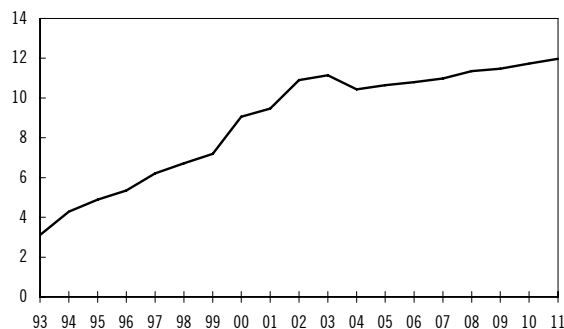
Under de senaste två åren har resursinsatsen i den kommunala sektorn ökat relativt starkt. I år beräknas kostnadsökningarna i fasta priser avta, men relativt höga löneökningar gör att den kommunala konsumtionen ökar med 4,6 procent i löpande priser. Statliga satsningar på skola och vård samt sänkta arbetsgivaravgifter väntas medföra att resursinsatsen åter ökar starkt nästa år. Under 2010 och 2011 antas att kostnadsökningen ligger mer i linje med den låga demografiskt betingade efterfrågan.

Sedan mitten av 1990-talet har kommuner och landsting i allt större utsträckning valt att lägga

ut produktionen av skattefinansierade tjänster på näringslivet. Denna utveckling väntas fortsätta under beräkningsperioden, se diagram 7.4. Konsumtionen av dessa tjänster redovisas som sociala naturaförmåner och ingår i den kommunala konsumtionen.

Diagram 7.4 Sociala naturaförmåner 1993-2011

Procent av kommunal konsumtion



Anm.: Sociala naturaförmåner är beräknade exklusive läkemedelsförmånen.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Vid sidan av konsumtionen består sektorns utgifter av investeringar, transfereringar och ränteutgifter, se tabell 7.19.

Tabell 7.19 Kommunsektorns utgifter

Procentuell utveckling, om annat ej anges

	Mdkr 2007	2008	2009	2010	2011
Konsumtion	584	4,6	5,3	3,0	3,5
Investeringar	47	6,3	1,4	4,2	4,6
Transfereringar	51	4,5	4,2	3,9	2,1
Ränteutgifter	10	11,0	6,7	3,9	3,7
Summa utgifter	692	4,8	5,0	3,2	3,5

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

7.5 Beräkning av den offentliga sektorns utgifter

Regeringens förslag: Taket för den offentliga sektorns utgifter beräknas till 1 553 miljarder kronor 2009, 1 603 miljarder kronor 2010 och 1 659 miljarder kronor 2011.

Skälen för regeringens förslag: Principen om kommunalt självstyre innebär att kommuner och landsting själva fattar beslut om sina utgifter. Riksdagen fastställer därför inte ett tak för den offentliga sektorns utgifter utan godkänner endast en beräkning. Nivån på taket för den of-

⁶¹ Utfallet för 2006 är det senaste tillgängliga ändamålsfördelade statistiken.

fentliga sektorns utgifter är på sikt avgörande för det totala skatteuttaget. I tabell 7.20 redovisas beräkningen av taket för den offentliga sektorns utgifter.

Taket för den offentliga sektorns utgifter utgörs av utgiftstaket för staten samt beräknade faktiska utgifter i kommunsektorn. Räntor på statsskulden ingår inte i beräkningen. I beräkningen elimineras även interna transaktioner mellan staten och kommunsektorn samt mellan staten och ålderspensionssystemet. Den största delen av de interna transaktionerna utgörs av generella och riktade statsbidrag till kommunsektorn samt av statliga ålderspensionsavgifter.

Det är värt att notera att delarna som summerar upp till taket för den offentliga sektorns utgifter skiljer sig definitionsmässigt åt, vilket måste tas hänsyn till vid analys. Förutom att taket för offentlig sektor blandar prognostiserade utgifter (kommunal sektor) och utgiftsbegränsning (utgiftstaket för staten) så blandar det redovisningsdefinitioner (kommunal sektor enligt nationalräkenskaperna och utgiftstaket för staten enligt statsbudgetdefinition). Eftersom taket för de offentliga utgifterna inte tillför någon ytterligare restriktion inom det finanspolitiska ramverket och en studie av de offentliga delsektorernas utgifter bättre görs i jämförbara nationalräkenskapstermer kommer taket för de offentliga utgifternas existens att utredas vidare inom Finansdepartementets översyn för det finanspolitiska ramverket. Riksrevisionen har i sin granskning 'Sambandet mellan utgiftstaket, överskotts målet och skattepolitiken – regeringens redovisning' (RiR 2007:21) fört fram liknande kommentarer och rekommenderat att taket för offentlig sektor avskaffas.

I jämförelse med beräkningen i budgetpropositionen för 2008 har beräkningen av taket för den offentliga sektorns utgifter reviderats ner samtliga år. Detta beror främst på lägre utgifter inom kommunal sektor.

Som andel av BNP beräknas taken för den offentliga sektorns utgifter minska mellan 2007 och 2011 från 46,6 till 45,6 procent av BNP. Detta är främst en följd av att utgiftstaken för staten minskar som andel av BNP under denna period (se avsnitt 4.4).

Tabell 7.20 Utfall och beräkning av tak för den offentliga sektorns utgifter 2007–2011

Miljarder kronor

	Utfall 2007	Beräkning 2008	2009	2010	2011
Utgiftstak för staten	938	957	991	1 020	1 050
Kommunsektorn	649	679	713	736	761
Interna transaktioner	-156	-150	-151	-153	-152
Tak för den offentliga sektorns utgifter	1 430	1 486	1 553	1 603	1 659
<i>Procent av BNP</i>	<i>46,6</i>	<i>46,6</i>	<i>47,0</i>	<i>46,4</i>	<i>45,6</i>

8

Statsbudgetens saldo, finansiellt sparande och skuldutvecklingen



8 Statsbudgetens saldo, finansiellt sparande och skuldutvecklingen

Sammanfattning

- Statsbudgetens saldo uppvisar stora överskott 2008–2011, vilket medför att statskulden minskar från 31 procent av BNP till 19 procent under samma period.
 - Den offentliga sektorns finansiella sparande väntas överstiga 1 procent av BNP 2009 och öka till 2,5 procent 2011.
 - Den offentliga sektorns totala förmögenhet har ökat under 2000-talet och uppgick 2007 till 2 000 miljarder kronor eller 65 procent av BNP. Under prognosperioden stärks den finansiella ställningen ytterligare.
 - Under de kommande 25 åren kommer andelen äldre i befolkningen att öka i förhållande till dem i arbetsför ålder. Denna utveckling kommer att sätta de offentliga finanserna under press. Utgifter för vård och omsorg ökar samtidigt som färre förvärvsarbetande medför krympande skattebaser. Enligt den hållbarhetsbedömning som görs i kapitlet kan de offentliga finanserna ändå betraktas som långsiktigt hållbara. Hållbarheten är dock bräcklig och små variationer i de beräkningsantaganden som gjorts kan medföra stora konsekvenser på lång sikt. Av avgörande betydelse är att sysselsättningen utvecklas positivt och att de offentliga utgifterna inte ökar mer än vad som är demografiskt motiverat.
-

I detta kapitel redovisas statsbudgetens saldo, den offentliga sektorns finanser, tillgångar och skulder. Kapitlet inleds med att regeringen lämnar förslag på beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret och den kassamässiga korrigeringen samt en redovisning av statsbudgetens saldo. Därefter redovisas den offentliga sektorns finanser, tillgångar och skulder. Avslutningsvis redovisas de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

8.1 Statsbudgetens saldo

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2009 ta upp lån enligt lagen (1988:1387) om statens upplåning och skuldförvaltning.

Beräkningen av myndigheters m.fl. in- och utlåning i Riksgäldskontoret för 2009 enligt tabell 8.1 godkänns.

Beräkningen av den kassamässiga korrigeringen för 2009 enligt tabell 8.1 godkänns.

Statsbudgetens saldo

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska statsbudgeten omfatta alla inkomster och utgifter samt andra betalningar som påverkar statens lånebehov. För att statsbudgetens saldo ska överensstämma med statens lånebehov redovisas även Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning och en kassamässig korrigering på statsbudgeten.

Ett budgetunderskott innebär att ett lika stort lånebehov uppstår och att statsskulden normalt sett ökar. På motsvarande sätt innebär ett budgetöverskott ett negativt lånebehov och normalt sett en minskning av statsskulden. Statskuldens utveckling påverkas emellertid även av utvecklingen på de finansiella marknaderna, till exempel valutakursförändringar.

För 2008 prognostiseras statsbudgetens saldo till 138 miljarder kronor, det vill säga ett betydande budgetöverskott (se tabell 8.1). Detta är en förbättring med 33 miljarder kronor jämfört med prognosen i 2008 års ekonomiska vårproposition, vilken främst förklaras av förändringar på inkomstsidan.

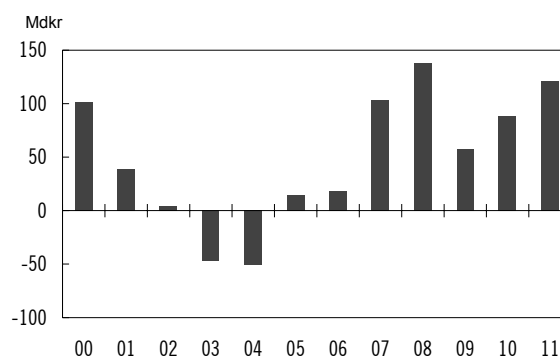
De kassamässiga inkomsterna prognostiseras att bli ca 30 miljarder kronor högre än i vårpropositionen. Förändringen förklaras till största delen av att prognosen för försäljning av statliga aktieinnehav har ökat från 50 till 80 miljarder kronor. De totala utgifterna prognostiseras att bli 3 miljarder kronor lägre än i vårpropositionen. Utgifterna förväntas bli betydligt lägre än tidigare beräknat främst inom utgiftsområdet 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Samtidigt bedöms utgifterna för statsskuldsväntorna öka jämfört med vårpropositionen.

För 2009 beräknas ett budgetöverskott på 58 miljarder kronor, vilket är en minskning med 48 miljarder kronor jämfört med beräkningen i vårpropositionen. Även för 2010 och 2011 har statsbudgetens saldo försämrats och beräknas nu till 88 respektive 121 miljarder kronor. För perioden 2009–2011 görs bedömningen att inkomsterna minskar samtidigt som de totala utgifterna ökar jämfört med vårpropositionen. I beräkningarna för 2009–2011 antas inkomster av försäld egendom uppgå till 50 miljarder kronor per år.

Som framgår av diagram 8.1 bedöms statsbudgetens saldo gå med stora överskott 2008–2011 och ge ett sammanlagt överskott på ca 405 miljarder kronor. Budgetsaldot har varierat kraftigt under 2000-talet, vilket visar att statens inkomster och utgifter är konjunkturkänsliga. I en högkonjunktur förbättras normalt budgetsaldot av högre inkomster och dämpade utgifter. Det omvända gäller i en lågkonjunktur. Budgetsaldots storlek för ett enskilt år påverkas i hög grad även av engångseffekter, vilket beskrivs i kommande avsnitt.

Diagram 8.1 Statsbudgetens saldo 2000–2011

Utfall för 2000–2007, prognos för 2008–2011



Riksgäldskontorets nettoutlåning

Riksgäldskontorets (RGK) nettoutlåning utgörs av förändringen av RGK:s in- och utlåning till myndigheter, affärsverk, vissa statliga bolag och fonder. De största delposterna utgörs av förändringar av in- och utbetalningar av premiepensionsmedel, Centrala studiestödsnämndens (CSN) nettouplåning för finansiering av studielån samt nettoutlåning för infrastrukturinvesteringar.

Inbetalningar av premiepensionsmedel place- ras tillfälligt på ett konto i RGK fram till dess att de definitiva pensionsrätterna fastställts och tillgodoförs på pensionsspararnas konton hos Premiépensionsmyndigheten. Under perioden 2008–2011 beräknas de årliga inbetalningarna successivt öka från 29 till 34 miljarder kronor.

Riksgäldskontorets nettoutlåning till CSN beräknas uppgå till 5 miljarder kronor i år och ökar till ca 5,4 miljarder kronor 2011.

Jämfört med 2008 års ekonomiska vårproposition har prognosen för RGK:s netto- utlåning reviderats ned med 32 miljarder kronor 2008. Förändringen förklaras främst av den amortering om 25 miljarder kronor som regeringen föreslår på tilläggsbudget i samband med denna proposition.

Kassamässig korrigerings

En kassamässig korrigerings kan uppstå på statsbudgeten om betalningen respektive anslagsavräkningen sker olika budgetår. Det kan också förekomma transaktioner över stats- verkets checkräkning som inte har sin mot-

svarighet på anslag eller inkomstitlar eller vice versa.

För 2008 beräknas den kassamässiga korrigeringen uppgå till 5,8 miljarder kronor, vilket är 5 miljarder kronor högre än beräkningen i vårpropositionen. Det förklaras av att regeringen i 2008 års tilläggsbudgetproposition (prop. 2007/2008:99) föreslog att slopa Statens jordbruksverks särskilda räntekonto för EU-medel den 1 juli 2008, vilket inte beaktades i prognosen för den kassamässiga korrigeringen i 2008 års ekonomiska vårproposition.

Under 2008–2011 uppstår även poster på den kassamässiga korrigeringen till följd av att RGK under 2007 övertagit gäldenärsansvaret för Venantius AB:s lån m.m.

Tabell 8.1 Statsbudgetens saldo 2007–2011

Miljarder kronor, utfall 2007, prognos 2008–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	863,7	905,8	836,8	883,7	913,7
Utgifter exkl. statsskuld-räntor¹	721,9	738,2	732,6	749,6	752,0
Statsskuld räntor m.m.²	47,3	42,8	33,8	34,0	32,0
Riksgäldskontorets netto-utlåning	-4,3	-19,1	11,0	11,1	7,9
<i>varav</i>					
Inbetalning av premiepensionsmedel inkl. ränta	-27,2	-28,9	-30,4	-32,3	-33,7
Utbetalning av premiepensionsmedel	27,2	28,7	28,9	30,4	32,3
CSN, studielån	5,5	5,0	5,1	5,4	5,4
Jordbruksverkets EU-konto	-1,0	-5,0			
In-/utlåning från myndigheter (räntekonto) ³	-3,0				
Banverkets infrastrukturlån	-1,9	-11,4	3,3	3,6	2,9
Vägverkets infrastrukturlån	-6,6	-10,3	2,0	1,7	0,7
Lån till Botniabanan	2,2	2,8	1,8	1,0	-0,5
Övrigt, netto ⁵	0,5	0,0	0,4	1,3	0,9
Kassamässig korrigering	-4,3	5,8	1,4	0,6	0,8
Statsbudgetens saldo	103,2	138,1	57,9	88,4	120,9

¹ Inklusive minskning av anslagsbehållningar.

² Avser utgifterna under utgiftsområde 26 Statsskuld räntor m.m.

³ Normalt görs inga prognoser på in-/utlåning från myndigheter (räntekonto) utan här redovisas endast utfallet.

⁴ Avser infrastrukturlån (netto) för Banverket, Botniabanan AB och Vägverket.

⁵ Avser bl.a. övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB samt investeringslån till myndigheter.

Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter

Av tabell 8.2 framgår att det för större extraordinära inkomster och utgifter justerade budgetsaldot för 2008 uppvisar ett överkott på ca 49 miljarder kronor. Engångseffekterna be-

räknas bli ca 89 miljarder kronor under innevarande år.

Den största enskilda förklaringen i år är försäljning av statliga aktieinnehav, vilket antas uppgå till 80 miljarder kronor och därmed förbättrar saldodot med motsvarande belopp. Extra utdelningar på statliga aktieinnehav från framför allt TeliaSonera förbättrar saldodot med ca 5 miljarder kronor. En ytterligare förklaring är förändringen av inbetalning av mervärdesskatt för företag inom bygg- och anläggningssektorn. De nya reglerna innebär en tidigareläggning av inbetalningar, vilket medför att mervärdesskatteinbetalningarna tillfälligt ökar med 10 miljarder kronor under 2008. Även den högre EU-avgiften 2007 och 2008 samt den lägre EU-avgiften 2009 är engångseffekter. Detta förklaras av att det nya beslutet om EU-budgetens finansiering inte beräknas träda i kraft förrän 2009, och då tillämpas retroaktivt för 2007 och 2008. Beslutet medför reduktioner av den svenska EU-avgiften, som kassamässigt dock inte kommer Sverige till del förrän 2009.

För 2009–2011 beror skillnaderna mellan statsbudgetens saldo och saldodot justerat för större engångseffekter främst på de försäljningsinkomster som antas uppgå till 50 miljarder kronor per år.

Tabell 8.2 Statsbudgetens saldo samt justeringar för större engångseffekter 2007–2011

Miljarder kronor, utfall 2007, prognos 2008–2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Statsbudgetens saldo	103,2	138,1	57,9	88,4	120,9
Större engångseffekter	64,5	89,2	54,7	48,7	48,9
<i>varav</i>					
Försäljning av statligt aktieinnehav	50,0	80,0	50,0	50,0	50,0
Extra utdelningar	15,0	4,6			
Förändrad inbetalning av moms inom bygg- och anläggningssektorn		10,0			
EU-avgift, försenat beslut avseende egna medel	-3,3	-3,3	6,7		
Omfinansiering av infrastrukturlån	-1,3	-1,3	-0,6	-0,7	-0,3
Venantius AB – betalning	4,1				
Venantius AB, förfalloprofil					
övertagna lån		-0,8	-1,4	-0,6	-0,8
Statsbudgetens saldo justerat för större engångseffekter	38,7	48,9	3,2	39,7	72,0

8.2 Den offentliga sektorns finanser

8.2.1 Utgifts- och inkomstförändringar

I detta avsnitt redovisas översiktligt budgeteffekterna dels av de reformer och finansieringar som föreslås eller aviseras i denna proposition, dels av de reformer och finansieringar som tidigare beslutats eller aviserats. I redovisningen förutsätts att de angivna anslagsförändringarna motsvaras av lika stora utgiftsförändringar.

Nu föreslagna utgifts- och inkomstförändringar

I tabell 8.3 redovisas de sammantagna effekterna på de offentliga finanserna av nu föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstförändringar i förhållande till den politik som 2008 års ekonomiska vårproposition baserades på. Av tabellen framgår således hur utformningen av politiken har förändrats sedan 2008 års ekonomiska vårproposition. Utöver de förändringar som redovisas i tabell 8.3 sker även förändringar av budgetens utgifter och inkomster till följd av bland annat den makroekonomiska utvecklingen. En mer detaljerad beskrivning av de nya inkomst- och utgiftsförslagen återfinns i kapitel 6 och i avsnitt 7.2.

Det framgår av tabell 8.3 under rubriken Utgiftsförändringar att de nu föreslagna och aviserade utgiftsreformerna beräknas öka de takbegränsade utgifterna för samtliga år under perioden 2009–2011. Till följd av nya beslut som påverkar budgetens utgiftssida beräknas de takbegränsade utgifterna öka med 13,1 miljarder kronor 2009, med 14,9 miljarder kronor 2010 och med 14,9 miljarder kronor 2011. Bland förslagen till utgiftsreformer finns framför allt satsningar på forskning och infrastruktur. På budgetens inkomstsida vidtas skattepolitiska åtgärder för att förstärka arbetsutbudet och förbättra villkoren för företagen. Den enskilt största åtgärden är att jobbskatteavdraget utökas ytterligare.

I tabell 8.3 redovisas också de indirekta effekter som uppstår till följd av de nu föreslagna eller aviserade utgifts- och inkomstreformerna. Indirekta effekter är skillnaden mellan en reforms effekt på finansiellt sparande i offentlig sektor och den direkta effekten på statsbudgeten. De nu föreslagna eller aviserade åtgärderna på statsbudgetens utgifts- och inkomstsida medför, allt annat lika, att den offentliga sektorns finanser försvagas med 32,4

miljarder kronor 2009, 35,1 miljarder kronor 2010 och 36,3 miljarder kronor 2011.

Tabell 8.3 Nu föreslagna och aviserade utgifts- och inkomstförändringar 2009–2011

Miljarder kronor. Förändring i förhållande till 2008 års ekonomiska vårproposition.

	2009	2010	2011
<i>Utgiftsförändringar</i>			
Anslagsökningar	16,6	18,5	21,2
Anslagsminskningar	-3,6	-3,6	-6,3
Summa anslagsförändringar (ökning av anslag)¹	13,1	14,9	14,9
<i>Inkomstförändringar</i>			
Sänkta skatter	-26,6	-26,4	-26,4
Övriga inkomstreformer	-1,3	-2,3	-2,3
Summa inkomstförändringar, brutto	-27,9	-28,7	-28,7
Utgifts- och inkomstreformer, brutto	-41,0	-43,7	-43,5
Indirekta effekter av inkomstreformer	6,9	7,2	7,3
Indirekta effekter av utgiftsreformer	-1,8	-1,4	0,1
Förändring finansiellt sparande offentlig sektor	-32,4	-35,1	-36,3

¹ Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen, volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 7.2.2). Anslagsförändringar som motiverar teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår ej (se avsnitt 4.5). Vidare ingår inte heller anslagsförändringar 2009-2011 till följd av extra amortering 2008 på infrastrukturområdet. Den extra amorteringen påverkar inte den offentliga sektorns finansiella sparande då anslagen inom infrastrukturområdet sänks i samma utsträckning som utgifter för räntor och amorteringar minskar (se tabell 7.9).

Förändringar jämfört med föregående år

Av tabell 8.3 framgår förändringen med anledning av politiken jämfört med 2008 års ekonomiska vårpropositionen medan det av tabell 8.4 går att utläsa förändringen mellan år. Det som avses i tabell 8.4 är de samlade budgeteffekterna i förhållande till föregående år av beslutade, nu föreslagna och aviserade eller tidigare aviserade reformer samt finansieringen av dessa. På så vis framgår på en övergripande nivå regeringens prioriteringar. De reformer som redovisas i tabell 8.4 avser både statsbudgetens utgifts- och inkomstsida och visar konsekvenserna av regeringens beslut. Indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida ingår inte i redovisningen i tabell 8.4. Vidare ingår inte de förändringar av budgetens utgifter som uppstår till följd av bland annat den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystem m.m. Dessa förändringar redovisas i avsnitt 7.1.3.

Av tabell 8.4 framgår att de beräknade utgifterna till följd av reformer ökar inom några områden bl.a., arbetsmarknad, forskning och allmänna bidrag till kommuner. En minskning av

de beräknade utgifterna sker bland annat inom försvaret och migrationsområdet. Sammantaget, inklusive förändringar i lånefinansierade infrastrukturinvesteringar, minskar utgifterna på statsbudgeten till följd av beslut på statsbudgetens utgiftssida med 2 miljarder kronor under perioden 2009–2011.

De tidigare beslutade och nu föreslagna åtgärderna på statsbudgetens utgifts- och inkomstsida medför en försvagning med 28 miljarder kronor perioden 2009–2011. Åren 2010 och 2011 förstärks de offentliga finanserna till följd av förändringarna på utgiftssidan och inkomstsidan i statsbudgeten.

Tabell 8.4 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2011 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer och finansieringar

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Minustecken innebär anslagsminskningar eller att temporära program upphör eller minskar i omfattning.

	2009	2010	2011
Anslagsökningar	-6,08	3,88	5,91
Anslagsminskningar	-13,77	-5,99	-7,97
<i>Anslagsförändringar uppdelat per utgiftsområde, netto¹</i>			
UO 1 Rikets styrelse	1,19	-0,90	-0,11
UO 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	-0,34	-0,12	0,00
UO 3 Skatt, tull och exekution	0,09	-0,06	0,00
UO 4 Rättsväsendet	0,20	-0,27	0,00
UO 5 Internationell samverkan	-0,12	0,00	0,00
UO 6 Försvar och samhällets krisberedskap	-0,18	-0,40	0,00
UO 7 Internationellt bistånd	0,60	-0,22	0,00
UO 8 Migration	-0,38	-0,10	-0,24
UO 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-0,15	1,12	-0,32
UO 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-0,52	-1,17	-0,78
UO 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	0,01	0,00	0,00
UO 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0,03	-0,03	0,00
UO 13 Integration och jämställdhet	-2,00	1,39	-0,02
UO 14 Arbetsmarknad och arbetsliv	0,40	0,26	-0,33
UO 15 Studiestöd	0,11	-0,12	0,07
UO 16 Utbildning och universitetsforskning	2,74	1,22	0,72
UO 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	0,08	-0,03	-0,01
UO 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	-0,55	0,01	-0,02
UO 19 Regional tillväxt	0,13	-0,10	-0,05
UO 20 Allmän miljö- och naturvård	0,36	-0,20	-0,17
UO 21 Energi	-0,03	-0,21	-0,40
UO 22 Kommunikationer ²	-22,27	-1,66	-0,28
UO 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	-0,04	-0,37	-0,06
UO 24 Näringsliv	0,24	-0,05	-0,26
UO 25 Allmänna bidrag till kommuner	0,61	0,27	0,22
UO 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen	-0,04	-0,38	0,00
Summa Anslagsförändringar	-19,85	-2,11	-2,05
Lånefinansierade infrastrukturinvesteringar ³	26,04	-0,74	-3,21
Summa Anslagsförändringar inkl. lånefinansierade infrastrukturinvesteringar	6,19	-2,85	-5,26

¹ Anslagsförändringar till följd av den makroekonomiska utvecklingen och volymförändringar i transfereringssystemen m.m. ingår ej (se avsnitt 7.1.3).

Anslagsförändringar som i denna proposition motiverar teknisk justering av utgiftstaket för staten ingår ej (se avsnitt 4.3). Anslagsförändringar som aviseras eller föreslås i denna proposition redovisas i tabell 7.9.

² 2009 minskar anslagen under utgiftsområde 22 med 25 miljarder kronor i jämförelse med 2008 till följd av att 25 miljarder kronor anvisas på tilläggsbudget i denna proposition i syfte att genomföra extra amorteringar av infrastrukturlånen engångsvis 2008.

³ Posten visar förändringen av nettouplåningen för väg- och järnvägsobjekt. Nettouplåning utgör skillnaden mellan nyupplåning och amortering. För 2008 föreslås en extra amortering om 25 miljarder kronor vilket förklarar den stora skillnaden mellan 2008 och 2009.

Fortsättning av tabell 8.4 Utgifts- och inkomstförändringar 2009–2011 i förhållande till föregående år av tidigare beslutade och aviserade samt nu föreslagna och aviserade reformer och finansieringar

Miljarder kronor. Budgeteffekt i förhållande till föregående år. Fullständigt periodiserad redovisning för skatter. Minustecken innebär att skatteinkomsterna minskar.

	2009	2010	2011
Inkomstreformer			
Skatt på arbete	-38,31	0,05	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i denna proposition</i>	-31,64	0,00	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i 2008 års vårproposition¹</i>	-6,63	0,00	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2008</i>	-0,04	0,05	0,00
<i>varav i tidigare propositioner</i>	0,00	0,00	0,00
Skatt på kapital	1,92	0,57	0,06
<i>varav föreslagna/aviserade i denna proposition</i>	1,16	0,23	0,06
<i>varav föreslagna/aviserade i 2008 års vårproposition</i>	0,00	0,00	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2008</i>	0,76	0,34	0,00
<i>varav i tidigare propositioner</i>	0,00	0,00	0,00
Skatt på konsumtion och insatsvaror	-0,30	-0,28	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i denna proposition</i>	0,04	0,00	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i 2008 års vårproposition</i>	0,00	0,00	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2008</i>	-0,17	-0,28	0,00
<i>varav i tidigare propositioner</i>	-0,17	0,00	0,00
Summa skattereformer, brutto	-36,69	0,34	0,06
Summa indirekta effekter av skatter	7,36	0,31	0,13
<i>varav föreslagna/aviserade i denna proposition</i>	6,87	0,29	0,13
<i>varav föreslagna/aviserade i 2008 års vårproposition</i>	0,00	0,00	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2008</i>	0,42	0,04	0,00
<i>varav i tidigare propositioner</i>	0,07	-0,02	0,00
Övriga inkomstreformer	-0,85	-0,50	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i denna proposition</i>	-1,30	-1,00	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i 2008 års vårproposition</i>	0,00	0,00	0,00
<i>varav föreslagna/aviserade i budgetpropositionen för 2008</i>	-2,05	0,50	0,00
<i>varav i tidigare propositioner</i>	2,50	0,00	0,00
Summa inkomstreformer, netto	-30,18	0,15	0,19
Utgifts- och inkomstreformer²	36,37	-2,99	-5,45

¹ Den planerade nedsättningen av socialavgifter inom tjänstesektorn har på grund av EU:s begränsningsregler inte kunnat genomföras. I 2008 års ekonomiska vårproposition aviserades därför i stället en utvidgning av nedsättningen av socialavgifter för unga.

² Minustecken innebär att den sammanlagda budgeteffekten av utgifts- och inkomstreformer förbättrar de offentliga finanserna jämfört med året innan. I redovisningen av utgiftsreformer i tabell 8.4 ingår ej indirekta effekter av utgiftsreformer på statsbudgetens inkomstsida.

8.2.2 Den konsoliderade offentliga sektorns finansiella sparande

Från statens budgetsaldo till den offentliga sektorns finansiella sparande

Budgetsaldot visar statens lånebehov, och avspeglar därmed förändringen av statsskulden. Finansiellt sparande visar förändringen av den finansiella förmögenheten, exklusive värdeförändringar.

Det finansiella sparandet påverkas inte av att staten säljer eller köper finansiella tillgångar, som exempelvis aktier, eller ökar utlåningen, som exempelvis studiemedel, eftersom detta inte förändrar förmögenheten. Däremot påverkas budgetsaldot och statsskulden av sådana finansiella transaktioner.

Förutom denna principiella skillnad avviker redovisningen i statsbudgeten i flera avseenden från redovisningen i nationalräkenskaperna (NR). Budgetsaldot redovisas kassamässigt, dvs. när betalningen sker, medan NR tillämpar

periodiserad redovisning, dvs. när den underliggande aktiviteten sker. Denna skillnad påverkar framför allt redovisningen av skatter och ränteutgifter.

År 2007 uppgick budgetöverskottet till 103 miljarder kronor medan statens finansiella sparandet var 66 miljarder kronor. Större delen av skillnaden mellan budgetsaldot och statens finansiella sparande 2007 beror på försäljningar och återköp av aktier samt extra utdelningar, se tabell 8.5.

Tabell 8.5 Statens budgetsaldo och den offentliga sektorns finansiella sparande

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Budgetsaldo	103	138	58	88	121
<i>Till finansiellt sparande</i>					
Räntor, periodisering, kursvinster/förluster	7	-4	-4	0	1
Periodisering av skatter	2	2	10	5	11
Försäljning aktier, extra utdelningar m.m.	-33	-84	-50	-50	-50
Övrigt	-13	-2	3	2	3
Finansiellt sparande					
Staten	66	51	18	45	86
Ålderspensionssystemet	34	27	15	8	4
Kommunsektorn	9	10	3	2	2
Offentliga sektorn	108	88	35	56	93
<i>Procent av BNP</i>	<i>3,5</i>	<i>2,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>2,5</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

I år har staten sålt aktier för 80 miljarder kronor, och under perioden 2009–2011 planeras försäljningar av aktier till ett värde på 50 miljarder kronor per år. Aktieförsäljningarna medför att budgetöverskottet är större än statens finansiella sparande under hela prognosperioden.

Den offentliga sektorn omfattar förutom staten även ålderspensionssystemet och den kommunala sektorn. Samtliga sektorer väntas visa positivt finansiellt sparande under prognosperioden. Sammantaget beräknas den offentliga sektorns finansiella sparande till 1,1 procent av BNP 2009. Under 2010 och 2011 ökar statens sparande successivt medan ålderspensionssystemets och den kommunala sektorns sparande minskar.

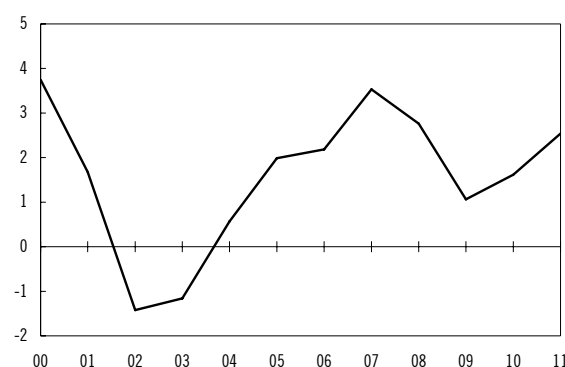
Den offentliga sektorns finanser

Den offentliga sektorns finanser har stärkts under de senaste fyra åren och 2007 uppgick det finansiella sparandet till 3,5 procent som andel av BNP. Det är det största överskott som redovi-

sats sedan 2000, se diagram 8.2. Rensat för engångseffekter är överskottet 2007 det största sedan överskottsålet infördes. Utvecklingen förklaras främst av den starka ekonomiska tillväxten och den gynnsamma utvecklingen på arbetsmarknaden, i kombination med att utgifterna minskat som andel av BNP.

Diagram 8.2 Den offentliga sektorns finansiella sparande 2000–2011

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Konjunkturavmattningen och de reformer som föreslås och aviseras i denna proposition bidrar till att det finansiella sparandet minskar som andel av BNP i år och nästa år. Inkomsterna minskar som andel av BNP, medan utgifterna ökar något, se tabell 8.6.

Under 2010 och 2011 beräknas sparandet stärkas till följd av att utgifterna minskar relativt kraftigt som andel av BNP. Vid en normal ekonomisk utveckling och vid frånvaro av regeländringar ökar skatteinkomsterna ungefär i takt med BNP medan utgifterna minskar i relation till BNP.

Tabell 8.6 Den konsoliderade offentliga sektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	1 645	1 685	1 703	1 768	1 841
<i>Procent av BNP</i>	<i>53,6</i>	<i>52,8</i>	<i>51,5</i>	<i>51,1</i>	<i>50,6</i>
Skatter och avgifter	1 472	1 505	1 522	1 585	1 657
<i>Procent av BNP</i>	<i>47,9</i>	<i>47,2</i>	<i>46,0</i>	<i>45,8</i>	<i>45,5</i>
Övriga inkomster	173	180	181	183	185
Utgifter	1 537	1 597	1 668	1 712	1 749
<i>Procent av BNP</i>	<i>50,0</i>	<i>50,1</i>	<i>50,5</i>	<i>49,5</i>	<i>48,1</i>
Finansiellt sparande	108	88	35	56	93
<i>Procent av BNP</i>	<i>3,5</i>	<i>2,8</i>	<i>1,1</i>	<i>1,6</i>	<i>2,5</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

8.2.3 Statens finanser

Statens finansiella sparande visade ett överskott på 66 miljarder kronor, eller 2,2 procent av BNP 2007. Såväl statens inkomster som utgifter minskar som andel av BNP under prognosperioden. Till minskningen i år bidrar att den statliga fastighetsskatten ersatts med en kommunal fastighetsavgift samtidigt som statsbidragen till kommunerna reducerats med motsvarande belopp. Det finansiella sparandet beräknas som andel av BNP till 1,6 procent i år och 0,5 procent 2009.

Med de aktuella ekonomiska förutsättningarna och hittills fattade beslut och aviseringar om finanspolitiken så beräknas överskottet successivt öka till 86 miljarder kronor eller 2,4 procent av BNP 2011, se tabell 8.7.

Tabell 8.7 Statens finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	913	908	894	930	968
<i>Procent av BNP</i>	<i>29,7</i>	<i>28,5</i>	<i>27,0</i>	<i>26,9</i>	<i>26,6</i>
Skatter och avgifter	821	809	797	833	872
Övriga inkomster	92	99	97	96	96
Utgifter	847	857	876	885	882
<i>Procent av BNP</i>	<i>27,6</i>	<i>26,9</i>	<i>26,5</i>	<i>25,6</i>	<i>24,2</i>
Utgifter exkl. räntor	799	805	834	845	845
<i>Procent av BNP</i>	<i>26,0</i>	<i>25,2</i>	<i>25,2</i>	<i>24,5</i>	<i>23,2</i>
Ränteutgifter	49	53	43	39	37
Finansiellt sparande	66	51	18	45	86
<i>Procent av BNP</i>	<i>2,2</i>	<i>1,6</i>	<i>0,5</i>	<i>1,3</i>	<i>2,4</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

8.2.4 Ålderspensionssystemet

Det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet uppgick till 34 miljarder kronor 2007, eller 1,1 procent av BNP, se tabell 8.8.

Avgiftsinkomsterna överstiger pensionsutbetalningarna i år. Successivt ökade pensionsutbetalningar medför emellertid att utbetalningarna blir större än avgiftsinkomsterna från och med 2009. Direktavkastningen på AP-fondernas tillgångar täcker dock avgiftsunderskottet och det finansiella sparandet i ålderspensionssystemet är alltså positivt fram t.o.m. 2011. Det finansiella sparandet beräknas visa underskott omkring 2015. Det framtida underskottet finansieras under en övergångsperiod av AP-fondernas tillgångar, som vid utgången av 2007 uppgick till ca 900 miljarder kronor eller ca 30 procent av BNP.

Tabell 8.8 Ålderspensionssystemet (inkomstpensionen)

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Avgifter	193	202	208	215	224
Pensioner	-186	-199	-217	-232	-246
Avgiftsöverskott	7	3	-9	-17	-22
Räntor, utdelningar	30	26	28	29	30
Förvaltningsutgifter m.m.	-3	-3	-3	-4	-4
Finansiellt sparande	34	27	15	8	4
<i>Procent av BNP</i>	<i>1,1</i>	<i>0,8</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>	<i>0,1</i>

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

8.2.5 Kommunsektorn

Den kommunala sektorns finansiella sparande uppgick till 9 miljarder kronor 2007, medan det ekonomiska resultatet blev 14 miljarder kronor⁶², se tabell 8.9.

Sysselsättningstillväxten i ekonomin dämpas i år men eftersom lönerna ökar mer än förra året så stärks skatteunderlaget ytterligare. Den genomsnittliga kommunalskatten har sänkts med 11 öre, vilket minskar skatteinkomsterna med ca 1,5 miljarder kronor. Statsbidragen har reducerats med 13 miljarder kronor till följd av regleringarna avseende den kommunala fastighetsavgiften och sänkt avdragsrätt för pensions-sparande.⁶³ Justerat för regleringar har de generella bidragen höjts med 5 miljarder kronor i år. Därtill ökar riktade bidrag till verksamheter som flyktingmottagning och äldreomsorg.

Sammantaget ökar inkomsterna från skatter och statsbidrag något mer än utgifterna och det finansiella sparandet ökar något medan det ekonomiska resultatet minskar.

Nästa år avtar inkomstillväxten medan konsumtionsutgifterna beräknas öka mer än i år. Det finansiella sparandet och resultatet försvagas.

För 2010 och 2011 ökar inkomsterna och utgifterna i samma takt och det finansiella sparandet och resultatet är i stort sett oförändrat.

⁶² Med ekonomiskt resultat avses här resultat före extraordinära poster.

⁶³ Den kommunala fastighetsavgiften höjer kommunernas inkomster med 12 miljarder kronor 2008. Indexeringen av avgiftens storlek innebär att intäkterna från avgiften beräknas öka de kommande åren. Därtill ökar skatteinkomsterna med 1 miljard genom att avdragsrätten för pensionssparande begränsas.

Tabell 8.9 Kommunsektorns finanser

Miljarder kronor, om annat ej anges

	2007	2008	2009	2010	2011
Inkomster	701	736	764	788	815
Procent av BNP	22,8	23,0	23,1	22,8	22,4
Skatter och statsbidrag	641	673	698	721	746
Procent av BNP	20,9	21,1	21,1	20,8	20,5
Övriga inkomster	60	63	66	67	69
Utgifter	692	725	761	786	813
Procent av BNP	22,5	22,7	23,0	22,7	22,3
Konsumtion	584	611	643	662	685
Övriga utgifter	108	115	118	123	127
Finansiellt sparande	9	10	3	2	2
Procent av BNP	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Resultat före extraordinära poster	14	12	4	4	3

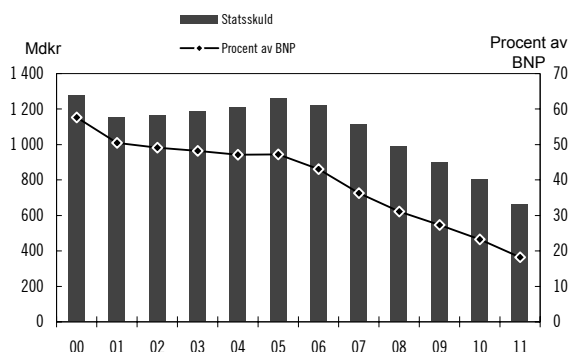
Anm.: Statsbidragen redovisas inklusive kompensation för ingående mervärdesskatt på den kommunala sektorns inköp av varor och tjänster.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

8.3 Skuldutvecklingen och den ekonomiska ställningen

8.3.1 Utvecklingen av statsskulden

Statsskulden uppkommer genom statens upplåning för att täcka underskott i den löpande verksamheten eller för att finansiera investeringar och kreditgivning. Statsskuldens utveckling bestäms framför allt av statsbudgetens saldo. Skulden påverkas emellertid också av valutakursförändringar eftersom ca en femtedel av skulden inklusive skuldskötselåtgärder (derivatinstrument och swappar) är upptagen i utländsk valuta. Denna del av skulden värderas till aktuella valutakurser.

Diagram 8.3 Statsskuld i miljarder kronor och som andel av BNP 2000–2011

Som framgår av diagram 8.3 har statsskulden som andel av BNP (skuldkvoten) minskat från

en nivå på ca 58 procent 2000 till ca 36 procent 2007.

Tabell 8.10 Statsskuldens förändring 2007–2011

Miljarder kronor

	2007	2008	2009	2010	2011
Lånebehov	-103	-138	-58	-88	-121
Skulddispositioner m.m. ¹	1	14	-22	-1	-1
Förändring av okonsoliderad statsskuld	-102	-124	-80	-89	-122
Okonsoliderad statsskuld²	1 168	1 045	964	875	753
Eliminering av myndigheters innehav av statspapper	53	53	54	55	56
Statsskuld vid årets slut³	1 115	992	910	820	697
Statsskuld förändring ⁴	-105	-124	-81	-90	-123
Statsskuld i procent av BNP	36,3	31,1	27,5	23,7	19,2

Anm.: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

¹ Utgörs bl.a. av realiserade valutakursdifferenser, kortfristiga placeringar och förfalloprofil av övertagna lån från Stockholmsleder AB och Göteborgs Trafikleder AB samt Venantius AB. RKG bedömer att ca 25 miljarder kronor från försäljningen av Vin & Sprit inte kommer att hinna användas för amortering av lån innan årsskiftet 2008/09, vilket förklarar stora delar av skulddispositionerna 2008 och 2009.

² I den okonsoliderade statsskulden ingår statliga myndigheters innehav av statspapper.

³ Här avses konsoliderad statsskuld vilket innebär att statliga myndigheters innehav av statspapper räknats bort.

⁴ Avser statsskuld förändring beräknad på den konsoliderade statsskulden.

Källa: Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Vid utgången av 2007 uppgick den konsoliderade statsskulden till 1 115 miljarder kronor, vilket var en minskning med 105 miljarder kronor jämfört med utgången av 2006. Det förklaras främst av överskottet i statsbudgetens saldo. Den konsoliderade statsskulden påverkas även av förändringar av statliga myndigheters innehav av statspapper. Statsskulden beräknas minska fram till utgången av 2011 med ytterligare ca 420 miljarder kronor, vilket beror på överskott i statsbudgetens saldo samt förändringar av skulddispositioner m.m. Skuldkvoten beräknas minska från 36 procent vid utgången av 2007 till 19 procent vid utgången av 2011.

8.3.2 Den ekonomiska ställningen

Den offentliga sektorns förmögenhet består av realkapital och finansiella tillgångar med avdrag för skulder. Realkapitalet eller kapitalstocken innefattar såväl materiella tillgångar, t.ex. byggnader och anläggningar, som immateriella tillgångar, t.ex. dataprogram. Större delen av den offentliga sektorns kapitalstock består av byggnader, vägar och annan infrastruktur som inte ger någon direkt avkastning. En del av kapitalstocken används för produktion av offentliga tjänster, t.ex. skolor, sjukhus och kontorsbygg-

nader, medan infrastrukturen ger en samhälls-ekonomisk avkastning. De finansiella tillgångarna omfattar förutom olika fordringar på den privata sektorn även aktier. Aktierna kan vara en likvid tillgång där avsikten är att maximera avkastningen, som t.ex. AP-fondernas aktieinnehav. Men aktier kan också vara en form för kontroll av realkapital, t.ex. statens ägande av Vattenfall AB.

Skulderna omfattar finansiella skulder, t.ex. statsskulden, samt leverantörs- och löneskulder. Därtill har staten och den kommunala sektorn åtaganden för tjänstepensioner för egen personal.

Utvecklingen fram till 2007

År 2007 beräknas den offentliga sektorns förmögenhet ha uppgått till 2 009 miljarder kronor, vilket motsvarade 65,4 procent av BNP. Som andel av BNP uppgick tillgångarna till 127,2 och skulderna inklusive pensionsskulden till 61,9 procent. De finansiella tillgångarna översteg skulderna och inkomsterna av räntor och utdelningar var också större än ränteutgifterna, se tabell 8.11.

Tabell 8.11 Den offentliga sektorns förmögenhet 2007

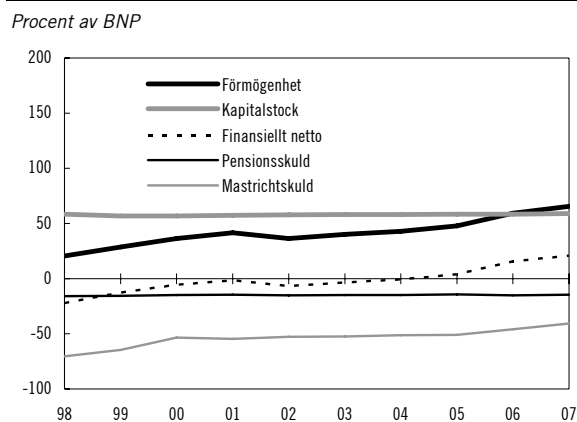
	Miljarder kronor	Procent av BNP
Tillgångar	3 911	127,4
Finansiella	2 097	68,3
varav aktier	1 039	33,8
Kapitalstock	1 814	59,1
Skulder	1 902	61,9
Finansiella	1 455	47,4
Maastrichtskuld	1 247	40,6
Övriga	208	6,8
Pensionsskuld	447	14,6
Förmögenhet	2 009	65,4
Staten	171	5,6
Ålderspensionssystemet	890	29,0
Kommunsektorn	948	30,9

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Förmögenheten har ökat från 20,5 procent av BNP 1998 till 65,4 procent av BNP 2007, se diagram 8.4. Det är huvudsakligen den finansiella nettoställningen som förstärkts och då främst genom att skulderna har minskat. Den konsoliderade bruttoskulden (Maastrichtskulden) minskade med nära 30 procent av BNP mellan 1998 och 2007. Övriga skulder inkl. pensionsskulden minskade med drygt 8 procent av BNP. Värdet

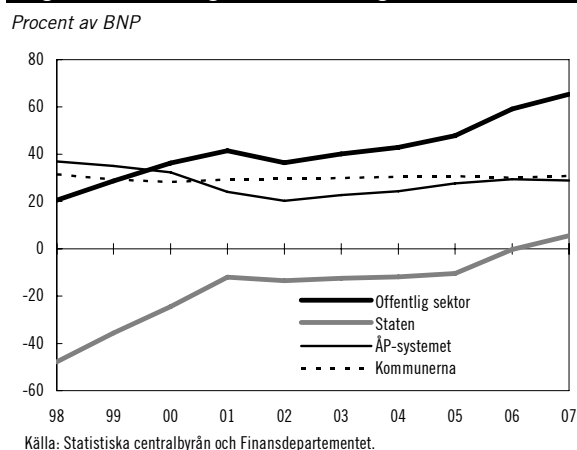
av de finansiella tillgångarna ökade med ca 6 procent av BNP. Kapitalstocken var i stort sett oförändrad som andel av BNP.

Diagram 8.4 Offentliga sektorns tillgångar och skulder 1998–2007



Förmögenheten var positiv för samtliga delsektorer i den offentliga sektorn 2007. För staten var det första året efter 1998 som förmögenheten var positiv medan ålderspensionssystemet och kommunsektorn har haft positiva förmögenheter under hela perioden. För kommunsektorn beror den positiva förmögenheten på en stor kapitalstock medan skulderna inkl. pensionsskulden överstiger de finansiella tillgångarna, se diagram 8.5.

Diagram 8.5 Offentliga sektorns förmögenhet 1998–2007

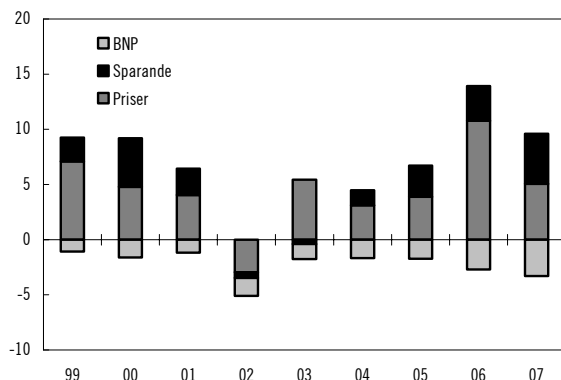


Mellan 1998 och 2007 ökade förmögenheten med i genomsnitt 5 procent av BNP per år. Sparandet (finansiellt sparande och nettoinvesteringarna) svarade för knappt hälften av ökningen. Prisökningar på realkapitalet och andra värdeförändringar uppgick till i genomsnitt 4,5 procent av BNP per år. Ökningen av BNP medför att en positiv förmögenhet

eroderas över tiden som andel av BNP. Bidraget från denna faktor ökar i takt med ökningen av förmögenheten, se diagram 8.6.

Diagram 8.6 Bidrag till utvecklingen av den offentliga sektorns förmögenhet 1999–2007

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Utvecklingen 2007–2011

Beräkningarna för prognosperioden omfattar enbart den finansiella ställningen. I prognosen ingår, förutom för 2008, inga värdeförändringar, vilket innebär att den finansiella förmögenheten utvecklas i linje med det finansiella sparandet. Aktieförsäljningar påverkar nettoskulden endast i den mån försäljningspriset avviker från det värde som redovisas i statistiken. Detta är fallet för 2008 då staten för försäljningen av AB Vin och Sprit erhöll 58 miljarder kronor att jämföra med det bokförda värdet på 8 miljarder kronor.

Överskotten i det finansiella sparandet under prognosperioden medför att den finansiella förmögenheten ökar till motsvarande 26,2 procent av BNP 2011. Statens nettoskuld går då mot noll, se tabell 8.12.

Tabell 8.12 Bidrag till den offentliga sektorns finansiella förmögenhet

Procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Offentlig sektor	20,9	24,2	24,4	24,9	26,2
Staten	-10,4	-7,1	-6,3	-4,8	-2,2
Ålderspensionssystemet	29,0	28,7	28,2	27,2	25,9
Kommunsektorn	2,3	2,5	2,5	2,5	2,4

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

Förstärkningen av den finansiella ställningen sker genom att statsskulden minskar. Statsskulden svarar för ca 90 procent av den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld. Detta

skuldbegrepp definieras av EU-regler och används inom EU i samband med Stabilitets- och tillväxtpakten, där medlemsländernas offentliga finanser bedöms mot bakgrund av konvergenskraven. Definitionen innebär att den offentliga sektorns bruttoskuld konsolideras, dvs. minskas med den offentliga sektorns innehav av egna skulder. Värderingen sker till nominellt värde.

För svenska förhållanden innebär definitionen att den konsoliderade bruttoskulden består av summan av den konsoliderade statsskulden och kommunsektorns skulder på kreditmarknaden minus AP-fondernas innehav av statspapper, se tabell 8.13.

Tabell 8.13 Bidrag till den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden)

Procent av BNP

	2007	2008	2009	2010	2011
Offentlig sektor	40,6	35,5	32,2	28,3	23,8
Staten	36,4	31,4	27,9	24,1	19,5
Ålderspensionssystemet	-1,5	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4
Kommunsektorn	5,7	5,6	5,7	5,7	5,6

Anm.: Statens bidrag till den offentliga sektorns bruttoskuld avviker något från den statskuld som redovisas av Riksgäldskontoret. Skillnaden beror främst på att i den offentliga skulden ingår statens skuld till premiepensionssystemet.

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

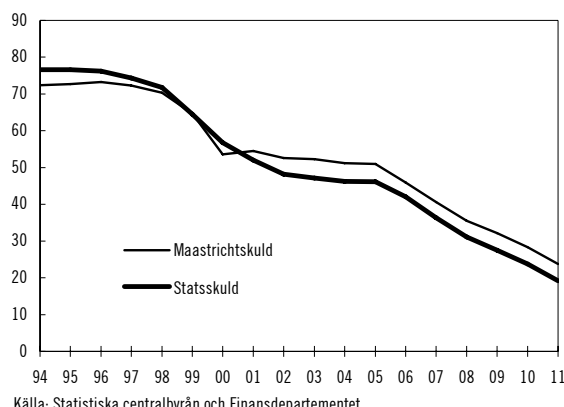
Enligt Stabilitets- och tillväxtpakten ska den konsoliderade bruttoskulden som andel av BNP understiga 60 eller minska mot 60 procent i tillfredsställande takt.

Som framgår av diagram 8.7 har statsskulden och den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) minskat sedan 1995 och den konsoliderade skulden har understigit 60 procent av BNP sedan 2000. Sedan 2001 är bruttoskulden något större än statsskulden till följd av att AP-fonderna då kraftigt minskade sitt innehav av statsobligationer. Detta skedde i samband med att AP-fonderna gjorde en stor kapitalöverföring till staten som en del av finansieringen av pensionsreformen.

Den konsoliderade bruttoskulden beräknas minska från 40,6 procent av BNP vid utgången av 2007 till ca 24 procent av BNP 2011. Av minskningen på ca 17 procentenheter beror ca 6 procentenheter på årets genomförda och framtida planerade försäljningar av statens aktieinnehav och lika mycket på att BNP ökar.

Diagram 8.7 Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld och statsskuld 1994–2011

Procent av BNP



Källa: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

8.4 De offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet

Den offentliga sektorns finansiella ställning är för närvarande stark och förväntas vara så även under de närmast kommande åren. Under den period som redovisningen i denna proposition i huvudsak avser (2008–2011) uppgår den offentliga sektorns finansiella sparande till mellan 1,1 och 2,8 procent av BNP.

Det faktum att finanserna under den närmast överblickbara tiden ser starka ut behöver dock inte nödvändigtvis betyda att detsamma gäller på längre sikt. De offentliga utgifterna utgörs i stor utsträckning av transfereringar och tjänster som varierar kraftigt med mottagarnas ålder. Utgifter för utbildning berör t.ex. i huvudsak yngre personer medan ålderspensioner, äldreomsorg och sjukvård har en tydlig koppling till äldre. Variationer i befolkningens ålderssammansättning kan därför medföra att utgiftsnivån ändras utan att politikens inriktning gör det. De offentliga inkomsternas storlek kan även de förändras över tid utan att skattesatserna ändras. En ogynnsam utveckling av demografin och andra relevanta faktorer kan således på sikt försvaga finanserna trots att de i dagsläget ser starka ut. I detta avsnitt genomförs därför en analys av de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

Om den nuvarande politiken på lång sikt kan förväntas leda till att den offentliga skuldsättningen ökar okontrollerat är de offentliga finanserna inte långsiktigt hållbara. En sådan inriktning på politiken kommer förr eller senare att behöva revideras. Två nyckelfrågor i samman-

hanget är hur ”nuvarande politik” definieras och vad som avses med ”okontrollerad” skuldutväxt.

I avsnittet resoneras kring dessa och andra frågor med bäring på de offentliga finansernas långsiktiga utveckling. Fokus i analysen ligger på den demografiska utvecklingens påverkan på offentliga utgifter och inkomster. Med hjälp av långsiktiga projektioner av ekonomins utveckling analyseras den offentligfinansiella hållbarheten. Ett antal faktorer som kan påverka hållbarheten, såsom t.ex. arbetsutbudet och hälsoutvecklingen, diskuteras. Slutligen bedöms vilka krav på politiken som utvecklingen kan medföra och vad som kan göras för att möta de utmaningar som politiken står inför.

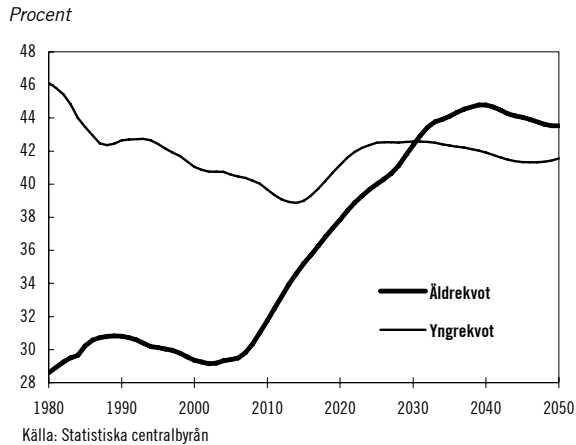
8.4.1 Den demografiska utvecklingen

Sveriges befolkning uppgår i dagsläget till 9,2 miljoner personer. Enligt den befolkningsprognos som presenterades av Statistiska centralbyrån under våren 2008 kommer befolkningen 2050 att ha växt till 10,4 miljoner personer. Av den totala ökningen på 1,2 miljoner sker cirka två tredjedelar i gruppen 65 år eller äldre (se även bilaga 3 där beräkningsförutsättningarna för långsiktscalkylerna redovisas mer i detalj).

Den demografiska utvecklingen kan sammanfattas i försörjningskvoter där antalet personer i icke-yrkesverksam ålder sätts i relation till antalet personer i yrkesverksam ålder. Försörjningskvoten för äldre, mätt som antalet personer som är 65 år och äldre i förhållande till personer i åldrarna 20–64 år, beräknas öka från ca 30 procent 2008 till ca 44 procent 2035 (diagram 8.8).⁶⁴ Detta är en kraftig men i ett internationellt perspektiv ändå måttlig ökning. Mellan 2004 och 2050 bedöms t.ex. äldrekvoten inom EU öka från 25 till 50 procent.⁶⁵

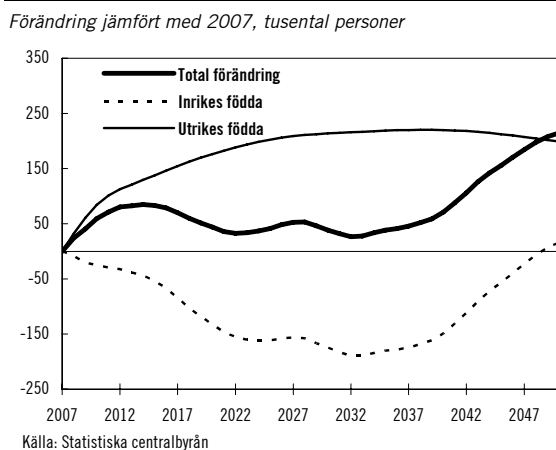
⁶⁴ I takt med att livslängden ökar finns det naturligtvis en möjlighet att även pensionsåldern stiger. För att äldrekvoten ska behållas på 30 procent måste gruppen äldre år 2035 definieras som 70 år eller äldre och aktiv ålder som 20 till 69 år. I de scenarier som presenteras här antas dock ingen förändring i genomsnittlig pensionsålder.

⁶⁵ Äldrekvoten definieras då som antalet personer som är 65 år eller äldre i förhållande till antalet personer mellan 15 och 64 år. Med denna definition ökar äldrekvoten i Sverige mellan 2004 och 2050 från 26 till 39 procent.

Diagram 8.8 Demografiska försörjningskvoter

Försörjningskvoten för yngre, mätt som antalet personer under 20 år i relation till personer i åldrarna 20–64 år, är mer stabil och varierar kring 40 procent under hela perioden.

Invandringen står för huvuddelen av befolkningstillväxten och är också av avgörande betydelse för ökningen av befolkningen i yrkesverksam ålder. Utan invandring skulle antalet personer i åldersgruppen 20–64 år minska (se diagram 8.9). Den avgjort största delen av invandrarna utgörs av personer som är födda utanför EU. Denna grupp har i dagsläget en betydligt lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet i den svenska befolkningen. Den ökning som förutses i åldersgruppen 20–64 år resulterar därför, om integrationen av invandrare på arbetsmarknaden inte förbättras, endast i en svag ökning av antalet sysselsatta.

Diagram 8.9 Befolkningen i åldrarna 20–64 år

8.4.2 De offentliga finanserna långsiktiga utveckling

Hållbarhetsanalysens syfte är att bedöma om dagens politik, om den upprätthålls i framtiden, är förenlig med långsiktigt hållbara offentliga finanser. I framskrivningarna är därför ett antagande om *oförändrad politik* framåt i tiden grundläggande. Vad detta innebär är dock inte självklart. Dels är det svårt att entydigt bestämma vad som innefattas i *dagens politik*, dels kan *oförändrad* tolkas på olika sätt. I framskrivningen måste även en bedömning av den ekonomiska utvecklingen på lång sikt göras. Denna bedömning blir naturligen ganska grov och utvecklingen blir i hög grad en produkt av de antaganden som görs. Av dessa skäl baseras analysen inte på en enda bedömning av den framtida ekonomiska och offentligfinansiella utvecklingen utan på flera scenarier. Utifrån dessa scenarier görs sedan en sammantagen bedömning av den långsiktiga hållbarheten.

Som referenspunkt används dock ett bas-scenario mot vilket övriga scenarier jämförs. Detta betyder inte att utvecklingen i bas-scenariot är mer sannolik än utvecklingen i alternativscenarierna. Ambitionen med bas-scenariot är att det ska spegla en utveckling med oförändrad politik och oförändrat beteende. Förutom bas-scenariot presenteras i denna proposition totalt fem alternativscenarier.⁶⁶ Den fortsatta framställningen avser, om inget annat anges, bas-scenariot.

Utgångspunkten i samtliga scenarier är den prognos av den ekonomiska utvecklingen och de offentliga finanserna 2008–2011 som presenteras i denna proposition. I prognosen tas hänsyn till den politik som föreslås i denna proposition. Politikförändringarna kommer i regel att träda i kraft under nästa budgetår. De följande två åren i prognosen baseras däremot på en politik där inga reformer genomförs. Därefter tar de långsiktiga framskrivningarna vid. Med *dagens politik* avses alltså snarare den situation som, enligt prognosen, råder 2011 än situationen 2008 när denna proposition lämnas till riksdagen.

De offentliga finanserna uppvisar i prognosen ett överskott motsvarande 2,5 procent av BNP 2011. Detta sparande överskrider målet om en

⁶⁶ Regeringens ambition är att i kommande propositioner successivt presentera ytterligare alternativscenarier och känslighetsanalyser.

procents överskott.⁶⁷ I beräkningarna antas att överskottsmålet måste uppfyllas och att ett upprätthållande av detta mål utgör en väsentlig del av en oförändrad politik. Begreppet *oförändrad politik* tolkas som att ambitionsnivån i det offentliga åtagandet ligger fast och att finansieringen sker enligt oförändrade principer samt att överskottsmålet är styrande för politiken.

Det har aldrig fastslagits under vilken period överskottsmålet ska gälla. Den demografiska förändring, som har anförts som ett av motiven för målet, påbörjas dock kring år 2015 (se diagram 8.11). I beräkningarna antas därför att målet gäller fram till och med detta år.

Mot denna bakgrund görs en teknisk justering så att det finansiella sparandet minskar till en procent av BNP i enlighet med överskottsmålet. Den tekniska justeringen sker successivt mellan 2012 och 2015.⁶⁸ På motsvarande sätt har sparandet, då det i tidigare propositioner understigit målet, justerats upp.

Anpassningen av sparandet är av beräknings-teknisk natur och implementeras genom en transferering från staten till hushållen. Transfereringen förbättrar hushållens inkomster och ökar konsumtionsutgifterna men antas inte påverka ekonomins funktionssätt.

För att illustrera betydelsen av strukturella reformer för de offentliga finansernas långsiktiga utveckling kontrasteras detta basscenario mot ett alternativt scenario – ett s.k. sysselsättnings-scenario. Där sker anpassningen till enprocentmålet genom skattesänkningar som varaktigt höjer arbetsutbudet och sysselsättningen.⁶⁹

I bägge scenarierna hålls skattesatserna konstanta efter 2015 och såväl utgifter som inkomster styrs då i huvudsak av demografiska faktorer.⁷⁰ Detta medför att det beräknade offentligfinansiella sparandet normalt avviker från en procent av BNP efter 2015. De offentliga finanserna kommer i beräkningarna att uppvisa underskott under långa perioder. Dessa underskott är en direkt följd av de antaganden som gjorts i beräkningarna och ska tolkas som en konsekvensanalys och inte som en prognos. Ut-

vecklingen efter 2015 är alltså en mekanisk framskrivning som beskriver vad som, givet ett antal antaganden, skulle hända i avsaknad av ett framtida finanspolitiskt regelverk. Syftet är att i möjligaste mån isolera demografins inverkan på de offentliga finanserna. I avsnitt 8.4.4 diskuteras förutsättningarna för ett ramverk efter 2015.⁷¹

Den ekonomiska utvecklingen efter 2011

Den långsiktiga framskrivningen av den ekonomiska utvecklingen utgår från den prognos för svensk ekonomi fram till 2011 som redovisas i kapitel 5. Sysselsättningsutvecklingen efter 2011 bygger huvudsakligen på den förväntade befolkningsutvecklingen. I beräkningen antas svenskfödda och utrikes födda kvinnor och män inom olika åldersgrupper arbeta i samma utsträckning som i dag. Genomsnittlig arbetstid, andelen sysselsatta, arbetslösa m.m. hålls alltså konstant inom grupper definierade efter kön, ålder och födelseland.

Fram t.o.m. 2014 antas även att en viss anpassning till följd av de utbudsstimulerande åtgärder som regeringen genomför fortfarande pågår (se bilaga 3 för en närmare beskrivning).

Produktiviteten i näringslivet antas fram till 2020 öka med i genomsnitt 2,4 procent per år. Antagandet sammanfaller väl med den genomsnittliga utvecklingen från 1970 till idag. Under åren efter 2020 antas produktivitetstillväxttakten i näringslivet gradvis sjunka till i genomsnitt 2,2 procent per år.⁷² Produktivitetstillväxten i offentlig sektor antas vara noll.⁷³ I kombination med sysselsättningsförskjutningar mellan privat och offentlig sektor leder detta till en produktivitetssökning i hela ekonomin som varierar mellan 2,0 och 1,7 procent per år under perioden 2012–2050.

BNP-tillväxten ges av produktivitetssökningen och utvecklingen av antalet arbetade timmar

⁶⁷ Se kapitel 4 för en diskussion om finanspolitikens inriktning.

⁶⁸ Den tekniska justeringen ligger efter 2015 kvar som en oförändrad andel av BNP.

⁶⁹ I bilaga 3 redovisas information över de offentliga finansernas utveckling i sysselsättnings-scenariot.

⁷⁰ I basscenariot konstanthålls skattekvoten redan från 2011 medan läsningen sker från 2015 i sysselsättnings-scenariot.

⁷¹ Regeringen har påbörjat ett arbete med en samlad översyn av det finanspolitiska ramverket i syfte att öka dess tydlighet och transparens samt för att stärka ramverket inför framtida utmaningar (se kapitel 4). Diskussionen i avsnitt 8.4.4 bygger på detta arbete.

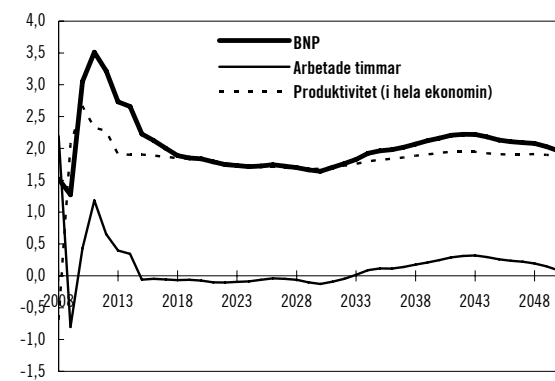
⁷² I bilaga 3 redogörs mer i detalj för produktivitetsantagandet och hur detta skiljer sig från tidigare antaganden.

⁷³ Tidigare var produktivitetsutvecklingen i offentlig sektor per definition noll i nationalräkenskaperna. Dessa principer har nu reviderats så att produktivitetsnivån i vissa delar av offentlig sektor kan variera över tiden. De resultat som hittills redovisats ger dock liten vägledning och antagandet om konstant produktivitet behålls därför i de långsiktiga projektioner som presenteras här.

(diagram 8.10). Den beräknas växa med drygt 2,0 procent om året i genomsnitt under perioden 2008–2050. BNP per capita växer med knappt 1,8 procent per år i genomsnitt.

Diagram 8.10 BNP, arbetade timmar och produktivitet

Procentuell utveckling



Källa: Finansdepartementet

Företagens vinstnivåer antas vara oförändrade, vilket innebär att löneutvecklingen i privat sektor styrs av produktivitetens utvecklingen. Lönerna i offentlig sektor antas följa lönerna i näringslivet. Då produktivitetens utvecklingen i offentlig sektor antas vara noll medför detta att produktiviteten i den totala ekonomin växer långsammare än reallönerna.⁷⁴ De viktigaste beräkningsförutsättningarna sammanfattas i bilaga 3.

Offentliga sektorns inkomster

Skatteinkomsternas långsiktiga utveckling är i hög grad beroende av sysselsättningsutvecklingen. Huvuddelen av skatterna är en direkt eller indirekt beskattning av arbete. Den största delen av hushållens inkomstskatter samt de sociala avgifterna styrs av lönesumman. Dessa skatter står för mer än hälften av de offentliga inkomsterna. Utvecklingen på arbetsmarknaden är också av stor betydelse för hushållens konsumtionsutgifter. Dessa genererar inkomster i form av mervärdesskatt och punktskatter. Även om skattesatserna hålls oförändrade i förhållande till respektive skattebas kommer den totala skattekvoten, dvs. skatter och avgifter i förhållande till BNP, att förändras något de närmaste decennierna. Orsaken är att skattebaserna inte nödvändigtvis växer i samma takt som BNP.

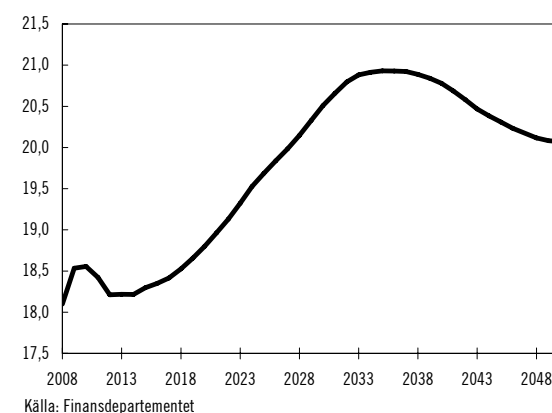
⁷⁴ Detta hade varit fallet även med en positiv produktivitetstillväxt i offentlig sektor så länge denna tillväxt är lägre än i privat sektor.

Offentliga sektorns utgifter

Befolkningsstrukturens utveckling får stora effekter på de offentliga utgifterna. Att antalet äldre blir allt större påverkar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg. Utgifterna för sjukvård och äldreomsorg beräknas öka från 9,9 procent av BNP 2008 till knappt 12,5 procent 2050. Sammantaget ökar utgifterna för pensioner, sjukvård och äldreomsorg med drygt 2,8 procentenheter som andel av BNP fram till i mitten av 2030-talet (diagram 8.5). Därefter minskar de något.

Diagram 8.11 Utgifter för ålderspensioner, sjukvård och äldreomsorg

Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet

Mellan 2010 och 2030 beräknas de primära⁷⁵ utgifterna som andel av BNP öka med knappt 3,4 procentenheter (tabell 8.14.). Utgiftskvoten ökar därefter under ytterligare några år och når sin kulmen i mitten av 2030-talet.

Antagandet om oförändrad kvalitet och omfattning i offentlig verksamhet leder i sig till att de offentliga utgifterna minskar som andel av BNP i takt med att ekonomin växer. Fram till början av 2030-talet motverkas dock denna neråtgående trend av befolkningsutvecklingen. Mot slutet av perioden, när utgiftstrycket inte längre hålls uppe av demografin, slår den igenom och den offentlig konsumtion minskar då som andel av BNP. Totalt sett utgör offentlig konsumtion och transfereringar (exklusive den tekniska justeringen) en relativt konstant andel av BNP och minskar något mot slutet av kalkylperioden.

⁷⁵ Med *primära* utgifter avses alla utgifter utom skuldräntor, primära inkomster är alla inkomster utom kapitalavkastning.

Tabell 8.14 Offentliga finanser i basscenariet

Procent av BNP

	2000	2008	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Primära inkomster	54,4	50,5	48,9	49,1	49,4	49,7	49,5	49,0
Skatter och avgifter	51,3	47,2	45,8	46,4	46,9	47,3	47,4	47,1
Övriga inkomster	3,1	3,3	3,0	2,7	2,6	2,3	2,1	1,9
Primära utgifter	49,5	48,2	48,1	49,1	49,6	51,5	51,1	49,8
Transfereringar	21,0	19,1	19,3	18,6	18,7	19,1	18,8	18,1
Konsumtion	26,0	26,1	25,9	24,5	24,9	26,4	26,2	25,6
Investeringar	2,5	3,0	3,0	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8
Teknisk justering ¹	0,0	0,0	0,0	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Primärt finansiellt sparande	4,8	2,3	0,8	-0,0	-0,2	-1,8	-1,6	-0,9
Kapitalinkomster, netto	-1,1	0,4	0,9	1,0	1,1	0,9	0,1	-0,3
Finansiellt sparande	3,7	2,8	1,6	1,0	0,9	-1,0	-1,5	-1,2
Finansiell ställning								
Statsskuld	56,8	31,1	23,7	11,1	5,0	5,2	14,1	21,1
Mastrichtskuld ²	53,6	35,5	28,3	16,3	11,0	12,8	22,2	29,1
Nettoskuld	5,5	-24,2	-24,9	-29,5	-31,3	-23,3	-6,5	3,3

¹ Transferering från staten till hushållen som medför att det finansiella sparandet i offentlig sektor blir en procent av BNP 2015. Den tekniska justeringen blir något större än förändringen i finansiellt sparande mellan 2011–2015. Detta beror på att de åldersanknutna utgifterna faktiskt minskar under denna period. Utan den tekniska justeringen skulle sparandet 2015 därför ha varit större än 2011. Det är först efter 2015 som det demografiska utgiftstrycket sätter in på allvar (se diagram 8.11).

² Offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld minus pensionssystemets tillgångar av statspapper (se avsnitt 8.3).

Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet.

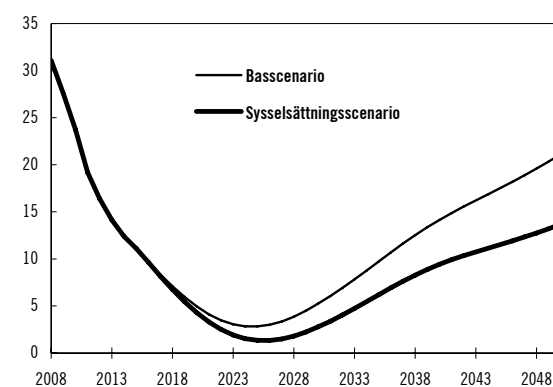
8.4.3 Hållbara offentliga finanser

Offentligfinansiell hållbarhet definieras som att den nuvarande politiken inte får leda till en okontrollerad skuldutväxt. De antaganden som görs i basscenariot avspeglar en möjlig definition av en oförändrad inriktning på politiken. I diagram 8.12 redovisas den utveckling av stats-skulden, mätt som andel av BNP, som dessa antaganden leder fram till. I diagrammet visas utvecklingen för både bas- och sysselsättnings-scenariot. Gemensamt för de bägge scenarierna är, som tidigare beskrivits, att de offentliga finanserna antas uppvisa ett överskott på 1,0 procent av BNP år 2015.

I basscenariot försämrar saldot genom en transferering från staten till hushållen. Denna transferering kommer att påverka hushållens disponibla inkomster, deras konsumtion och därigenom skatteintäkter från konsumtions-skatter. I sysselsättningsscenarioet åstadkoms neddragningen av budgetsaldot i stället genom skattesänkningar som är utformade så att arbets-utbudet stimuleras.⁷⁶

Diagram 8.12 Statsskulden

Procent av BNP



Källa: Finansdepartementet

Kalkylen för basscenariot resulterar i en skuld-kvot 2050 som är lägre än 2008. Kalkylen för sysselsättningsscenarioet uppvisar en stats-skuld som 2050, mätt som andel av BNP, är ca 7 procentenheter lägre än i basscenariot (diagram 8.12).

Skuldkvoten ökar mot slutet av perioden och frågan är om denna utveckling på längre sikt riskerar att leda till en alltför hög skuld. Ett sätt att bedöma detta utgår från den offentliga sektorns s.k. *intertemporal budgetrestriktion*.

⁷⁶ För en mer detaljerad beskrivning av hur denna arbetsutbuds-anpassning sker se kapitel 12 i 2008 års ekonomiska vårproposition.

Denna restriktion kan användas för att härleda olika indikatorer för långsiktig hållbarhet.⁷⁷

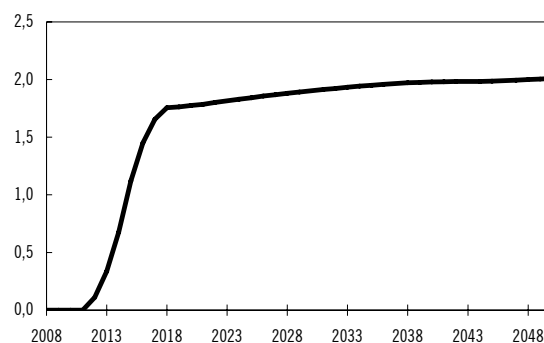
Sådana indikatorer baseras på den offentliga nettoskulden snarare än statsskulden. I strikt mening är de offentliga finanserna långsiktigt hållbara om nuvärdet av alla framtida inkomster och utgifter, exklusive räntor, är lika med eller större än nettoskulden i periodens början. EU-kommissionen har tagit fram en indikator som bygger på en sådan hållbarhetsdefinition.⁷⁸ Indikatorn, kallad S_2 , anger den permanenta budgetförstärkning som krävs för att hållbarhet ska uppnås. S_2 uttrycks i andel av BNP och blir i basscenariot -0,1 och i sysselsättningsscenarioet -0,3. De negativa värdena betyder att de offentliga finanserna är hållbara enligt detta kriterium och att de t.o.m. tål en liten permanent budgetförsvagning (ökade utgifter eller minskade skatter) utöver den tekniska justeringen 2012–2015. I basscenariot motsvarar detta utrymme 0,1 procent av BNP och i sysselsättningsscenarioet finns utrymme för en permanent budgetförsvagning på 0,3 procent av BNP utan att hållbarheten äventyras.

De offentliga finanserna kan alltså betraktas som långsiktigt hållbara i både basscenariot och sysselsättningsscenarioet. Man bör dock betänka att hållbarheten uppnås med liten marginal och att långa framskrivningar är behäftade med stor osäkerhet. Det teoretiska utrymme för budgetförsvagning, utöver den tekniska justeringen 2012–2015, som S_2 -indikatorn anger utgör därför inte någon bedömning av ett reellt reformutrymme idag. Indikatorn kan snarare användas för att bedöma sannolikheten att i framtiden råka ut för hållbarhetsproblem. Ett positivt värde på indikatorn ska uppfattas som en varningssignal om att den aktuella inriktningen på politiken kan komma att behöva läggas om.

Basscenariot illustrerar överskottsmålets betydelse för möjligheten att bibehålla standarden i de skattefinansierade välfärdsystemen. Som beräkningarna visar finns sådana möjligheter men marginalerna är mycket små.

Sysselsättningsscenarioet illustrerar tydligt den avgörande betydelse som en permanent ökad sysselsättning har för de offentliga finanserna och det framtida välbefindandet. Under perioden 2012–2018 ökar sysselsättning och BNP betydligt snabbare än i basscenariot. Sysselsättningsgraden ökar permanent med 1,6 procentenheter. BNP ligger efter anpassningen varaktigt nästan 2 procent högre än i basscenariot (diagram 8.13).⁷⁹

Diagram 8.13 BNP-effekt av sysselsättningsscenarioet



Anm.: I diagramet anges den ökning av BNP som uppkommer i sysselsättningsscenarioet i förhållande till basscenariot
Källa: Finansdepartementet

Bedömningen att de offentliga finanserna är långsiktigt hållbara är avhängig de antaganden som gjorts i beräkningarna. Av avgörande betydelse är att de offentliga utgifterna inte ökar mer än vad som är demografiskt betingat under perioden efter 2011. Detta innebär att den förväntade framtida tillväxten inte till någon del används för att öka den offentliga servicens kvalitet eller omfattning.

Fördjupad hållbarhetsanalys

För att avgöra hur robust hållbarheten är diskuteras i detta avsnitt några viktiga faktorer som kan påverka bedömningen. I bilaga 3 redovisas ytterligare några känslighetskalkyler där centrala antaganden varieras.

⁷⁷ För en diskussion av begreppet hållbarhet och indikatorer för att bedöma densamma se t.ex. Blanchard, Chouraqui, Hageman & Sartor (1990) *The sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question*. OECD Economic Studies No. 15.

⁷⁸ Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union, European Economy no. 4/2006. Indikatorns konstruktion beskrivs även kort i bilaga 3.

⁷⁹ Den sysselsättningseffekt som skattesänkningarna medför får i beräkningarna inte fullt genomslag på produktionsnivån. Detta beror på att produktiviteten hos de tillkommande sysselsatta antas vara något lägre än i arbetskraften i genomsnitt. Trots detta antagande är effekten på BNP större än på sysselsättningen. Det beror på att de tillkommande sysselsatta hamnar i privat näringsliv. Sysselsättningen i offentlig sektor styrs i basscenariot enbart av den demografiska utvecklingen.

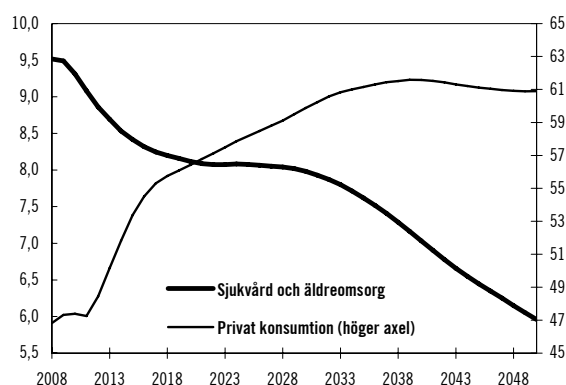
Real urholkning av den offentliga konsumtionen

I takt med att ekonomin växer kommer utrymmet för olika typer av konsumtion att öka. I basscenariot växer t.ex. privat konsumtion av varor och tjänster med motsvarande 15 procentenheter av BNP i fasta priser under trettioårsperioden 2008 till 2038 (se diagram 8.14).

I beräkningen antas, som tidigare nämnts, att den offentliga konsumtionen inte växer mer än vad som är demografiskt motiverat. Detta medför att den offentliga konsumtionen i volymtermer (fasta priser) kommer att minska relativt annan konsumtion. I diagram 8.14 illustreras effekten med konsumtion av sjukvård och äldreomsorg som i beräkningarna minskar från 9,3 till 7,3 procent av BNP mellan 2008 och 2038. Totalt sett minskar den offentliga konsumtionens andel av BNP från 25,7 till 16,7 procent av BNP i volymtermer mellan 2008 och 2038.⁸⁰

Diagram 8.14 Offentlig sjukvårds- och äldreomsorgskonsumtion samt privat konsumtion

Procent av BNP i fasta priser



Källa: finansdepartementet

Befolkningen kommer att kunna unna sig mer privat konsumtion av varor och tjänster medan den offentliga servicen ligger still. Denna utveckling är sannolikt inte vad hushållen önskar. Historiskt har konsumtionen av vård och omsorg snarare tenderat att växa som andel av BNP i takt med att inkomsterna ökar. I basscenariot är utvecklingen den motsatta och detta utgör

med stor sannolikhet det största hotet mot den långsiktiga offentligfinansiella hållbarheten.

I ett alternativscenariot, *vårdscenariot*, antas därför att den offentliga konsumtionen växer snabbare än vad som antagits i basscenariot. Antagandet baseras på den historiska utvecklingen. Mellan 1980 och 2007 växte den offentliga konsumtionen (i volymtermer) med i genomsnitt 1,2 procent per år. Den demografiskt motiverade tillväxten var dock endast 0,5 procent per år vilket ger en "övertillväxt" på 0,7 procentenheter per år.

I långsiktiga projektioner för sjukvårdskostnaderna i USA som genomförts av kongressens budgetkontor (CBO) är denna övertillväxt (excess cost growth) mycket viktigare för kostnadsutvecklingen än vad den åldrande befolkningen är.⁸¹ CBO antar i sina kalkyler att denna snabbare kostnadsutveckling i viss mån kommer att fortsätta i framtiden. En invändning mot detta antagande är att den historiska period som används för att bestämma övertillväxten inte präglades av oförändrad politik utan att reformer som höjde ambitionsnivån genomfördes.⁸² Inte heller i Sverige kan den historiska utvecklingen anses bygga på oförändrad politik. Det är dock i detta sammanhang svårt att särskilja effekten av en ökad politisk ambitionsnivå från inkomsteffekter som gör att hushållen efterfrågar mer offentliga tjänster. Sannolikt förklaras åtminstone en del av den historiska övertillväxten av hushållens efterfrågan och förväntningar.

I vårdscenariot antas den offentliga konsumtionen volymmässigt växa i takt med den demografiskt motiverade ökningen plus ett påslag som motsvarar en tredjedel av den historiska övertillväxten.⁸³ I diagram 8.15 nedan redovisas den faktiska och den demografiskt motiverade tillväxttakten i offentlig konsumtion mellan 1980 och 2007, samt utvecklingen därefter enligt bas- och vårdscenarierna.

⁸⁰ De löpande kostnaderna för offentlig konsumtion minskar dock inte på det sätt som redovisas i diagram 8.14. Detta beror på att lönerna i den personalintensiva offentliga produktionen antas stiga i takt med lönerna i privat sektor. I privat sektor matchas löneökningarna av motsvarande produktivitetöknningar men i offentlig sektor antas inte produktiviteten öka.

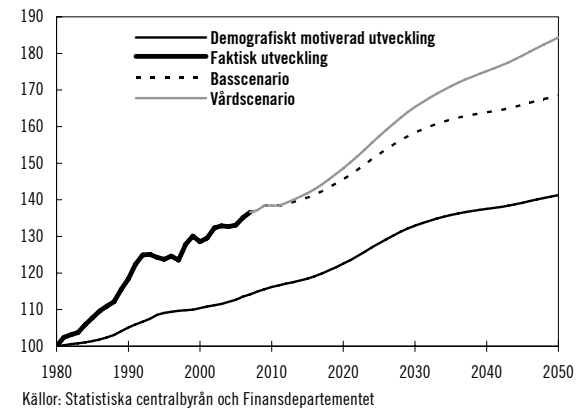
⁸¹ Congressional Budget Office (2007) *The Long-Term Outlook for Health Care Spending*, Congress of The United States, November 2007.

⁸² Follette & Sheiner (2008) *A Microeconomic Perspective on the Sustainability of Health Spending Growth in the United States*. Paper presented at the Banca D'Italia 10th Workshop on Public Finances, Perugia, April 2008.

⁸³ Detta påslag ger, i kombination med den ökning som demografin medför, en utvecklingstakt som ligger väl i linje med den historiska.

Diagram 8.15 Offentlig konsumtion 1980–2050

Volymutveckling, index 1980=100



Källor: Statistiska centralbyrån och Finansdepartementet

Av diagrammet framgår tydligt skillnaden mellan faktisk och demografiskt motiverad volymtillväxt av offentlig konsumtion. Med en rent demografiskt utveckling hade den offentliga konsumtionen 2007 varit 14 procent högre än 1980, "övertillväxten" medförde dock att den faktiska ökningen blev 36 procent. Efter 2007 växer konsumtionen i basscenario i enlighet med demografin medan volymtillväxten är något snabbare i vårdscenariot. I basscenario kommer den offentliga konsumtionen i volym 2050 att vara 68 procent högre än 1980, i vårdscenariot blir den sammanlagda tillväxten 84 procent.⁸⁴ I löpande priser utgör den offentliga konsumtionen i basscenario 25,5 procent av BNP 2050. I vårdscenariot blir motsvarande andel 30,9 procent.

Denna utveckling är inte finansiellt hållbar och S_2 -indikatorn (som var negativ i basscenario) blir hela 4,6. En permanent budgetförstärkning på motsvarande 4,6 procent av BNP måste alltså genomföras idag för att detta scenario ska bli hållbart. I bilaga 3 redovisas ytterligare ett alternativscenario som innehåller samma övertillväxt som vårdscenariot, men i övrigt bygger på sysselsättningsscenario i stället för på basscenario. Den permanent högre sysselsättning som detta medför räcker dock inte för att kompensera det utgiftsstryck som övertillväxten genererar och utvecklingen blir ohållbar även i detta scenario med ett S_2 -värde på 4,3. Dessa scenarier illustrerar att utrymmet för utgiftsökningar utöver det som är demografiskt motiverat är mycket begränsat även om syssel-

sättningen utvecklas mer positivt än i basscenario.

Hälsoutvecklingens betydelse

En vanlig invändning mot att en åldrande befolkning medför ökade utgifter för vård och omsorg, är att de äldre blir friskare och att kostnaderna för vård snarare ökar mot slutet av livet än med ökande ålder.⁸⁵ En rent demografisk framskrivning av kostnaderna sägs därför överdriva det framtida kostnadstrycket. I långtidsprojektioner kan denna effekt hanteras genom att flytta de åldersspecifika kostnaderna för vård och omsorg uppåt i åldrarna i takt med att livslängden ökar. Det finns även idéer om att använda ett alternativt åldersbegrepp där antalet förväntade år till döden används i stället för antal år från födseln.⁸⁶ I en studie på svenska data uppskattas kostnaderna för sjukvård öka med 11 procent mellan år 2000 och 2030 om kostnadsprofilerna justeras med avseende på förväntat antal återstående levnadsår jämfört med 18 procents ökning vid en rent demografisk framskrivning.⁸⁷

Hypotesen om att hälsoförbättringar medför minskade vårdbehov per ålder om livslängden ökar är dock inte oomtvistad. Medicinska landvinningar medför att fler kan uppnå hög ålder trots dålig hälsa, vilket kan leda till att det genomsnittliga vårdbehovet per ålder snarast kommer att öka.

På senare tid har även utvecklingen mot en successivt förbättrad hälsa bland äldre ifrågasatts. I en nyligen publicerad forskningsantologi görs långsiktiga framskrivningar av sjukvårdskonsumtionen i Sverige.⁸⁸ Författarna låter antalet vård dagar styras av den demografiska utvecklingen samt av ett antagande om successivt försämrad hälsa. Den försämrade hälsan baseras på observationen att den åldersspecifika hälsan bland dagens aktiva är sämre än vad den tidigare

⁸⁵ Gerdtham & Jönsson (1990) Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO. Ds 1990:39.

⁸⁶ Shoven (2007) *New Age Thinking: Alternative Ways of Measuring Age, Their Relationship to Labor Force Participation, Government Policies and GDP*. NBER Working Paper No. 13476, October 2007.

⁸⁷ Batljan & Lagergren (2004) *Inpatient/outpatient health care costs and remaining years of life—effect of decreasing mortality on future acute health care demand*. Social Science & Medicine; Dec2004, Vol. 59 Issue 12, p2459-2466.

⁸⁸ Klevmarken & Lindgren red. (2008) *Simulating an Ageing Population – A microsimulation approach applied to Sweden*. Contributions To Economic Analysis 285. Emerald Publishing.

⁸⁴ Om demografin hade styrts utvecklingen under hela perioden mellan 1980 och 2050 hade ökningen varit 41 procent.

varit i motsvarande åldrar. Detta kan medföra att hälsan bland framtidens äldre kommer att vara sämre än bland dagens äldre. Om kostnaden per vård dag ökar i takt med historiska mönster får detta till följd att vårdkostnaderna ökar dramatiskt.

I de scenarier som presenteras i denna proposition antas varken försämrade eller förbättrade hälsa utan behovet och konsumtionen av hälso- och sjukvård hålls konstant inom grupper definierade utgående från ålder och kön. I de två vårdscenarierna tillåts en snabbare ökning av konsumtionen. Denna motiveras dock inte av hälsoutvecklingen utan av den historiska utvecklingen.

Sammantagen hållbarhetsbedömning

Enligt de scenarier som huvudsakligen analyserats i detta avsnitt, basscenariot och sysselsättningsscenario, kan de offentliga finanserna betraktas som långsiktigt hållbara. Hållbarheten i basscenariot uppnås dock med mycket liten marginal, sysselsättningsscenarioets hållbarhet är något större men ändå inte betryggande. Resultaten från de bägge vårdscenarierna visar att en något snabbare ökning av de offentliga konsumtionsutgifterna, som inte på något sätt kan betraktas som orimlig, rubbar hållbarheten. Ett antal faktorer kan dock förbättra hållbarheten. I bilaga 3 redovisas t.ex. ett *produktivitetsscenario* där produktiviteten i näringslivet utvecklas mer positivt än i basscenariot och ett *integrationsscenario* där arbetsmarknadssituationen för utrikes födda förbättras. Dessa bägge scenarier har en förstärkande effekt på hållbarheten. I tabell 8.15 nedan redovisas S_2 -indikatorn för samtliga scenarier som används i analysen.

Tabell 8.15 Hållbarhet i långsiktsscenarierna

Scenario	S_2
Basscenario	-0,1
Sysselsättningsscenario	-0,3
Produktivitetsscenario	-0,3
Vårdscenario	4,6
Vård- och sysselsättningsscenario	4,3
Integrationsscenario	-0,4

Anm.: Alternativscenarierna beskrivs mer i detalj i bilaga 3.

Utöver en förbättrad integration av utrikes födda finns betydande arbetsutbudspotentialer

bland ungdomar och äldre samt i viss utsträckning även bland kvinnor.⁸⁹ Om fler inom dessa grupper deltar i arbetslivet kan de problem som uppstår i vårdscenarierna mildras. Ett ökat antal arbetade timmar kan dock sannolikt inte ensamt ge hållbarhet i vårdscenariot.

I samtliga scenarier antas att ingen produktivitet utveckling sker i offentlig sektor. Det finns dock sannolikt vissa möjligheter att effektivisera de offentliga verksamheterna.

Den sammantagna bedömningen blir att inga omedelbara hållbarhetsproblem föreligger. Den åldrande befolkningen i kombination med hushållens förväntningar att den offentliga servicen ska utvecklas och förbättras utgör dock en framtida utmaning för de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet.

8.4.4 Finanspolitisk strategi efter nuvarande överskottsmål

Ett skäl till att målet för den offentliga sektorns finansiella sparande är satt till en procent av BNP är att det skapar utrymme för att möta de ökade krav på resurser som en åldrande befolkning medför. Genom ett sparöverskott idag kan den offentliga skulden amorteras ner. Därmed skapas en buffert för att hantera den framtida belastningen på de offentliga finanserna.

Regeringen har tidigare aviserat att nuvarande mål om en procents överskott ska upprätthållas under innevarande mandatperiod och så länge det behövs.⁹⁰ Men samhällsekonomiska förutsättningar förändras och nivån för det finansiella sparandet kan på sikt behöva justeras med hänsyn till nya omständigheter. Då de åldersberoende utgifterna ökar markant under perioden 2015–2030 kan en nedjustering av det finansiella sparandet komma att aktualiseras.

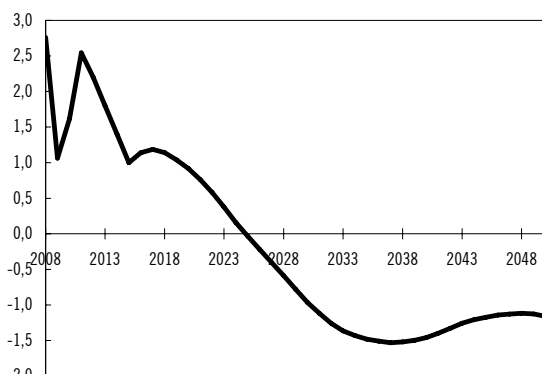
För att åskådliggöra framtida utmaningar redovisas i diagram 8.16 utvecklingen av det finansiella sparandet i basscenariot, där ett finanspolitiskt mål efter 2015 saknas.

⁸⁹ Se Eriksson, Hallberg & Hemström (2008) *Fler i arbete: Grunden för framtidens välfärd*. Finansdepartementet, Ds 2008:36

⁹⁰ Se Prop 2006/07:100.

Diagram 8.16 Finansiellt sparande i offentlig sektor (enligt basscenariot)

Procent av BNP



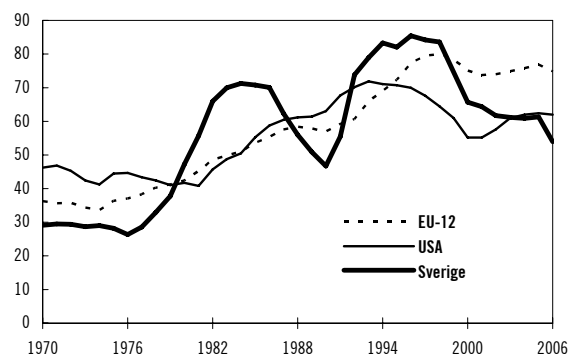
Källa: Finansdepartementet

Av diagrammet framgår att sparandet uppvisar underskott från mitten av 2020-talet till beräkningsperiodens slut. Detta resulterar, som tidigare visats, i en tämligen dramatiskt stigande skuldkvot under beräkningsperioden. Hållbarhetsanalysen i avsnitt 8.4.3 visar att utvecklingen trots detta bedöms vara hållbar enligt EU-kommissionens indikator. Känslighetsberäkningarna visar dock att små förändringar i antaganden kan få stora konsekvenser för skuldutvecklingen. Om exempelvis den offentliga konsumtionen antas växa snabbare än vad som är demografiskt betingat ("vårdscenariot") uppnås inte långsiktig hållbarhet.

Tidigare erfarenheter visar på konsekvenserna av en ohållbar skuldutveckling. En lång period med växande underskott och ökande skuld resulterade i den offentlig-finansiella krisen i början på 1990-talet. Situationen med svaga offentliga finanser var inte unik för Sverige. Diagram 8.17 visar att den svenska bruttoskulden ökade från omkring 30 procent 1970 till över 85 procent i mitten av 1990-talet. Under samma period ökade skulden i USA från drygt 45 till över 70 procent. Även utvecklingen i EU12 följde ett liknande mönster.

Diagram 8.17 Den konsoliderade offentliga sektorns bruttoskuld

Procent av BNP



Anm.: I serien avseende EU12 saknas tidigare Östtyskland före 1991.

Källa: OECD Economic Outlook 2007/2

De huvudsakliga orsakerna till denna utveckling anses vara institutionella där en avsaknad av ett tydligt regelverk bidrog till en försvagning i de offentliga finanserna. Det råder en allmän uppfattning om att det ekonomisk-politiska beslutsfattandet ibland kan präglas av en mållkonflikt mellan kortsiktiga vinster och långsiktigt hållbara och stabila offentliga finanser. Detta synsätt har även stöd i ekonomisk forskning som ger ett antal förklaringar till varför finanspolitiska beslut kan präglas av tendenser till underskott (s.k. deficit bias) och resultera i en alltför stor offentlig skuldsättning. Gemensamt för dessa förklaringar är att de visar på att det finns svagheter i beslutsprocessen, framförallt med tendenser till *kortsiktighet* i beslutsfattandet.⁹¹

Diskussionen kring hur dessa problem ska hanteras har därför i huvudsak handlat om att skapa rätt incitamentsstruktur för beslutsfattare. Genom att införa regler och mål för finanspolitiken främjas långsiktighet i beslutsfattandet.

Såväl hållbarhetsanalysen som tidigare erfarenheter av svaga offentliga finanser – i Sverige och andra länder – visar således på vikten av att finanspolitiken omgärdas av tydliga mål och

⁹¹ Det finns grovt sett fyra förklaringar till denna tendens till budgetunderskott *i)* politiker för en expansiv finanspolitik inför val (politiska konjunkturcykler); *ii)* grupper som agerar för utgiftsökningar/skattesänkningar i egenintresse utan hänsyn till den samhälls-ekonomiska kostnaden det medför (common-pool problem); *iii)* politiska partier, som riskerar att inte bli omvalda, vill gynna de egna väljarna när de sitter vid makten (strategiskt beteende); *iv)* en regering försöker uppnå kortsiktiga ekonomisk-politiska mål på bekostnad av mål på lång sikt (tidsinkonsistensproblem). För en mer utförlig beskrivning av de teoretiska mekanismerna hänvisas exempelvis till Calmfors (2005) *What Remains of the Stability Pact and What Next?* Sieps Report No 2005:8.

regler. Regeringen avser därför att även framgent låta finanspolitiken vägledas av ett mål för det finansiella sparandet.

Anpassningar av den ekonomiska politiken är nödvändiga

Det ökade utgiftstryck som följer av den demografiska utvecklingen efter 2015 kan komma att aktualisera en nedjustering av det finansiella sparandet.

Ett framtida mål för det finansiella sparandet kommer dock med nödvändighet innebära att sparandet är högre än det som uppkommer i bas-scenariot (se diagram 8.16).

Ett högre sparande (jämfört med bas-scenariot) kommer att ställa krav på en anpassning av den ekonomiska politiken. Anpassning kan ske genom höjt skatteuttag eller genom minskade offentliga utgifter.⁹² Det finns dock en rad problem med att möta utvecklingen genom höjda skattesatser. Exempelvis påverkar höjda skattesatser på arbete arbetsutbudet negativt. Dessutom medför den pågående globaliseringen att kostnaderna av beskattning kan antas bli högre, då skattebaser blir alltmer rörliga över nationsgränserna.

Ett alternativ till höjda skattesatser är att minska de offentliga utgifterna. Detta skulle medföra en minskad ambitionsnivå i det offentliga åtagandet. Som tidigare nämnts överensstämmer detta sannolikt inte med hushållens förväntningar. I takt med att den materiella standarden ökar i samhället visar erfarenheten att efterfrågan även på välfärdstjänster ökar (se "vårdscenariot" i avsnitt 8.4.3). Ett sätt att möta denna utveckling, utan att de offentliga finansernas hållbarhet äventyras, är att låta en ökande andel av offentliga tjänster finansieras privat. En sådan utveckling skulle dock medföra ett förändrat offentligt åtagande.

I avsnitt 8.4.3 diskuteras ett antal faktorer som kan mildra den framtida belastningen på de offentliga finanserna och därmed kostnaden av att upprätthålla ett framtida sparmål. En effektivisering av den offentliga verksamheten är en sådan faktor. Det råder dock osäkerhet kring

hur mycket effektiviteten kan öka i den offentliga tjänsteproduktionen.

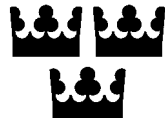
Helt avgörande är därför fortsatta ansträngningar för att öka sysselsättningen vilket illustreras av sysselsättningsscenarioet. Den sysselsättningsökningen som krävs är dock betydande, särskilt om efterfrågan på offentliga välfärdstjänster drivs av annat än bara demografiska förändringar.

Sammantaget ställer framtida utmaningar höga krav på en ansvarsfull och väl avvägd finanspolitik. Det pågår ett internt arbete inom Regeringskansliet i syfte att se över det finanspolitiska ramverket. Centralt i detta arbete är att analysera framtida mål för det finansiella sparandet som ska ersätta det nuvarande överskottsmålet när det väl överges. Regeringen avser att återkomma med utförliga konsekvensanalyser av framtida mål. För att upprätthålla förtroendet för finanspolitiken är det av vikt att det finanspolitiska ramverket är väl förankrat. Det är därför angeläget att redan idag initiera en diskussion om möjliga konsekvenser av framtida mål för det finansiella sparandet.

⁹² Se Långtidsutredningen 2003/04 SOU 2004:19 för en analys av välfärdssystemens framtida utmaningar och finansieringsproblem.

9

Lån, garantier och bemyndiganden



9 Lån, garantier och bemyndiganden

Sammanfattning

- Den totala låneramen för investeringar i anläggningstillgångar föreslås uppgå till 31,7 miljarder kronor 2009, vilket är en ökning med 1,4 miljarder kronor jämfört med 2008.
- Den totala kreditramen för rörelsekapital föreslås uppgå till 19,8 miljarder kronor och är därmed oförändrad i förhållande till föregående år.
- För 2009 föreslår regeringen beställningsbemyndiganden som uppgår till totalt 229,7 miljarder kronor, vilket är en minskning med 42,0 miljarder kronor jämfört med 2008.

I detta kapitel redovisas lån, garantier och bemyndiganden. Kapitlet inleds med att regeringen lämnar förslag på en total låneram och räntekontokredit för 2009 samt en redovisning av övrig utlåning från Riksgäldskontoret. Därefter redovisas statliga garantier och beställningsbemyndiganden. Avslutningsvis lämnar regeringen förslag om bemyndigande för ramanslag.

9.1 Finansiering av anläggningstillgångar och rörelsekapital

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten fastställer riksdagen årligen en total låneram i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningar som används i statens verksamhet (20 §). Vidare

fastställer riksdagen årligen en total kreditram i Riksgäldskontoret för att täcka behovet av rörelsekapital (21 §).

9.1.1 Låneramar för 2009

Regeringens förslag: Regeringen får för 2009 besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i statens verksamhet intill ett belopp av 31 700 000 000 kronor.

I tabell 9.1 redovisas för varje utgiftsområde beräknade sammanlagda låneramar för investeringar i anläggningstillgångar i statens verksamhet för 2009. Den totala låneramen avser summan av lån för detta ändamål som regeringen via myndigheterna (exkl. Sjunde AP-fonden) högst får ha i Riksgäldskontoret under 2009.

Beloppen för respektive utgiftsområde är preliminära eftersom regeringen normalt fattar beslut om respektive myndighets låneram i samband med regleringsbrev. Summan per utgiftsområde innefattar också tidigare tagna lån.

Regeringen beräknar att det behövs en total låneram på 31,7 miljarder kronor för 2009, varav 257 miljoner kronor initialt inte bedöms fördelas till myndigheterna.

Jämfört med den låneram som riksdagen beslutat för 2008 innebär förslaget till låneram för 2009 en ökning med 1,4 miljarder kronor eller 4,6 procent. Den genomsnittliga ökningstakten för låneramen under perioden 2002–2008 har uppgått till cirka 5 procent per år.

Myndigheternas totala skuld avseende investeringar i anläggningstillgångar uppgick till 22,2 miljarder kronor vid halvårsskiftet 2008, vilket är cirka 1,8 miljarder kronor mer än vid samma tidpunkt ett år tidigare.

Tabell 9.1 Låneram för 2009

Miljoner kronor

Utgiftsområde ¹	Ram 2008 i regleringsbrev	Skuld 30/6 2008	Preliminär Låneram 2009
1 Rikets styrelse ²	1 086	789	1 133
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ³	735	441	694
3 Skatt, tull och exekution	1 415	930	1 415
4 Rättsväsendet	4 677	3 835	4 993
5 Internationell samverkan	26	6	18
6 Försvar och samhällets krisberedskap	7 408	5 081	8 461
7 Internationellt bistånd	122	89	128
8 Migration	148	105	180
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	304	206	371
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	1 950	1 919	2 250
13 Integration och jämställdhet	8	4	10
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	586	230	501
16 Utbildning och universitetsforskning	6 223	4 463	5 966
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	553	410	595
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	312	155	307
19 Regional tillväxt	1	1	1
20 Allmän miljö- och naturvård	209	146	234
21 Energi	40	22	40
22 Kommunikationer	3 190	2 399	2 887
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	931	745	956
24 Näringsliv	323	181	307
Ej fördelat			257
Summa	30 245	22 155	31 700

Anm.: Låneramen för Sjunde AP-fonden behandlas separat (avsnitt 9.1.3) och ingår därför inte i tabellen.

¹ Låneramarna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statsbudgeten för 2009

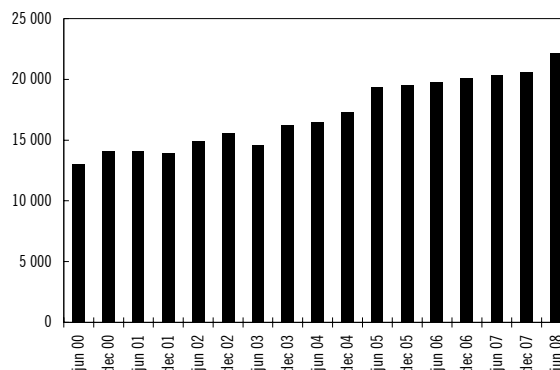
² Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän samt justitieombudsmännen.

³ Exklusive Riksrevisionen.

Källa: Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Diagram 9.1 Myndigheternas investeringslån juni 2000–juni 2008

Miljoner kronor



Källa: Riksgäldskontoret

Diagram 9.1 visar utvecklingen av lånevolymen sedan juni 2000.

Tabell 9.2 Investeringslån och låneramar 2002–2008

Miljoner kronor

	Lån 30 juni	Låneram	Utnyttjandegrad 30 juni
2002	14 878	22 500	66%
2003	14 618	23 500	62%
2004	16 494	25 000	66%
2005	18 594	26 500	70%
2006	19 752	28 000	71%
2007	20 384	28 500	72%
2008	22 155	30 300	73% ¹

¹ Utnyttjandegraden under perioden 1 januari–30 juni 2008 uppgår till 75 procent.

Källa: Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

Som framgår av tabell 9.2 har lånevolymen ökat med 7,3 miljarder kronor sedan 2002, medan utnyttjandegraden ökat med 7 procentenheter till 73 procent. Utnyttjandegraden under perioden 1 januari–30 juni 2008 uppgick däremot till 75 procent. Det bör också observeras att upplåningen i regel ökar under det andra halvåret, varför utnyttjandegraden som redovisas ovan i regel är lägre än utnyttjandegraden vid utgången av respektive år. Regeringen arbetar för att utnyttjandegraden ska öka i förhållande till begärd låneram, i enlighet med vad som anges i finansutskottets ställningstagande i bet. 2006/07:FiU1.

9.1.2 Räntekontokrediter för 2009

Regeringens förslag: Regeringen får för 2009 besluta om krediter för myndigheternas räntekonton i Riksgäldskontoret intill ett belopp av 19 800 000 000 kronor.

Myndigheterna placerar överskottslikviditet och finansierar sitt behov av rörelsekapital i Riksgäldskontoret. Respektive myndighet har för dessa ändamål ett räntekonto med kredit. Storleken på räntekontokrediten varierar, men ligger normalt i intervallet 5–10 procent av summan av respektive myndighets anslag, bidrag och avgiftsinkomster. Beräknade kreditramar för 2009 redovisas per utgiftsområde i tabell 9.3 tillsammans med totalt saldo och bruttoskuld på räntekontona per den 30 juni 2008. Vid beräkningen av bruttoskulden ingår endast de myndigheter som hade ett negativt saldo på räntekontot och som därmed utnyttjat sin kredit.

Regeringen föreslår att summan av kreditramarna för myndigheternas räntekonton (exklusive Sjunde AP-fonden) får uppgå till högst 19,8 miljarder kronor för 2009, varav 206 miljoner kronor initialt inte bedöms fördelas till myndigheterna. Den totala ramen är oförändrad jämfört med den ram som riksdagen beslutat om för 2008.

Av första kolumnen i tabell 9.3 framgår att flera myndigheter under respektive utgiftsområde vid halvårsskiftet i år hade betydande inlåning på sina räntekonton. En anledning till att inlåningen är större än utlåningen är det anslags-sparande som myndigheterna har byggt upp. Det kan också bero på att det för den avgiftsfinansierade verksamheten uppstår en likviditet som placeras på räntekontot. Ett exempel på att det är vanligt att myndigheterna har större inlåning än utlåning är att endast 22 av de 239 myndigheter som har räntekonton med kredit i Riksgäldskontoret utnyttjade sin kredit per den 30 juni 2008. Dock utnyttjade drygt 70 myndigheter sin kredit någon gång under året och då särskilt strax före utbetalningarna till räntekontot. Merparten av myndigheterna har dock stadigvarande överskottslikviditet på sina räntekonton.

Tabell 9.3 Räntekontokreditram för 2009

Miljoner kronor

Utgiftsområde ¹	Saldo 30/6 2008 ²	Brutto- skuld 30/6 2008	Preliminär kreditram 2009
1 Rikets styrelse ³	-1 814	0	792
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ⁴	-1 132	622	2 212
3 Skatt, tull och exekution	-112	33	881
4 Rättsväsendet	-983	76	3 095
5 Internationell samverkan	-1	0	3
6 Försvar och samhällets krisberedskap	-4 639	6	3 268
7 Internationellt bistånd	-133	0	31
8 Migration	-159	0	130
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	-962	0	334
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	-452	0	686
13 Integration och jämställdhet	-7	0	7
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	-163	0	380
16 Utbildning och universitetsforskning	-15 674	0	3 155
17 Kultur, medier, tros-samfund och fritid	-232	3	229
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	32	79	251
19 Regional tillväxt	-1	0	3
20 Allmän miljö- och naturvård	-231	1	28
21 Energi	-27	0	22
22 Kommunikationer	-4 259	95	3 340
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	-1 186	39	516
24 Näringsliv	0	21	231
Ej fördelat			206
Summa	-32 135	975	19 800

Anm.: Räntekontokrediterna för Sjunde AP-fonden behandlas separat (avsnitt 9.1.3) och ingår därför inte i tabellen.

¹ Låneramarna har fördelats till de utgiftsområden som de tillhör i statsbudgeten för 2009

² Ett negativt belopp för saldo den 30 juni 2008 innebär en behållning i Riksgäldskontoret.

³ Exklusive Riksdagsförvaltningen och Riksdagens ombudsmän samt justitieombudsmännen.

⁴ Exklusive Riksrevisionen.

Källa: Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

9.1.3 Sjunde AP-fonden

Regeringens förslag: För Sjunde AP-fondens verksamhet får regeringen för 2009 dels besluta om lån i Riksgäldskontoret för investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten till ett belopp av 5 000 000 kronor, dels besluta om kredit på räntekonto i Riksgäldskontoret till ett belopp av 150 000 000 kronor.

Sjunde AP-fonden har bildats för att förvalta premiepensionsmedel inom det reformerade ålderspensionssystemet. En del av pensionsavgiften ger rätt till premiepension och förvaltas i värdepappersfonder efter individuella val. För de personer som avstår från att välja någon annan fond ska medlen placeras i Premiesparfonden som förvaltas av Sjunde AP-fonden. Därutöver förvaltar Sjunde AP-fonden Premievals-fonden som kan väljas fritt på samma sätt som andra fonder inom premiepensionssystemet. Sjunde AP-fonden har inga uppgifter utöver förvaltningen av dessa fonder.

Kostnaderna för Sjunde AP-fondens verksamhet ska täckas med förvaltningsavgifter som tas ur fonderna. Detta gäller även kostnaderna för att bygga upp verksamheten från grunden. Med syfte att åstadkomma neutralitet mellan generationer sprids kostnaderna under uppbyggnadsskedet över en längre period. För detta ändamål disponerar Sjunde AP-fonden krediter i Riksgäldskontoret (RGK). För 2008 disponerar Sjunde AP-fonden dels ett räntekonto med kredit på högst 150 miljoner kronor, dels en låneram på högst 5 miljoner kronor för finansiering av investeringar i anläggningstillgångar som används i verksamheten.

Förvaltningsavgiften uppgår till 0,15 procent av förvaltad kapital. Med den utgångspunkten har Sjunde AP-fondens avgiftsintäkter beräknats till drygt 130 miljoner kronor för 2008. Samtidigt har verksamhetens kostnader uppskattats till knappt 130 miljoner kronor, varav räntekostnader utgör fem miljoner kronor. Det balanserade underskottet, som uppgick till 139 miljoner kronor vid utgången av 2007 och 150 miljoner kronor ett år tidigare väntas därmed minska marginellt under 2008.

Sjunde AP-fondens behov av krediter är lägre än det balanserade underskottet, främst därför att kostnaderna för externa förvaltare betalas

kvartalsvis i efterskott. Prognosen är mer osäker än tidigare år till följd av nya avtal om bl.a. resultatberoende avgifter som Sjunde AP-fonden har ingått med externa kapitalförvaltare. Om dessa förvaltare överträffar vissa angivna mål för avkastningen belastas fondförvaltaren Sjunde AP-fonden av högre avgifter medan den motsvarande högre avkastningen tillfaller fonderna och därmed fondspararna. Ur ett helhetsperspektiv tillförsäkras emellertid att de högre avgifterna utbetalas endast under förutsättning av en tillräckligt god avkastning.

Mot bakgrund av det ovan sagda bedömer regeringen att en oförändrad ram för kredit på räntekonto om 150 miljoner kronor ger tillräcklig säkerhetsmarginal för 2009. En oförändrad ram om 5 miljoner kronor avseende lån för finansiering av anläggningstillgångar under 2008 bedöms även vara tillräcklig.

Beräkningar utifrån en rad antaganden innefattande bl.a. in- och utflöden i Premiesparfonden och Premievals-fonden, förväntad avkastning och kostnadsutveckling, visar att Sjunde AP-fonden kommer att redovisa successivt förbättrade årsresultat. Med de förutsättningar som gällde vid årsskiftet 2007/08 beräknades det balanserade underskottet och kreditbehovet bli allt lägre för att slutligen elimineras senast 2015.

9.1.4 Övrig utlåning från Riksgäldskontoret

Av 23 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten följer att riksdagen för en viss myndighet eller för viss anskaffning kan besluta att lån ska ske på annat sätt än genom ovan beskrivna låne- och kreditramar.

Totalt uppgick denna utlåning i Riksgäldskontoret till 202,5 miljarder kronor den 30 juni 2008. Centrala studiestödsnämndens kredit för studie- och hemutrustningslån är störst och uppgick till 151,1 miljarder kronor. I tabell 9.4 presenteras en översikt av övriga kreditramar i och utanför Riksgäldskontoret.

Förslagen till beslut om nya eller ändrade ramar för övrig utlåning från Riksgäldskontoret återfinns inom respektive utgiftsområde.

Tabell 9.4 Övriga kreditramar 2009

Miljoner kronor

Myndighet/verksamhet	Skuld 30/6 2008 ¹	Kreditram 2009
A-train	1 000	
Banverket	11 539	3 600
Botniabanan	13 440	17 600
Centrala studiestödsnämnden	151 127	159 700
Exportkreditnämnden	-10 906	obegränsad
Fortifikationsverket	7 924	9 090
Försvarets materielverk	1 623	20 000
Statens jordbruksverk	-966	
Kammarkollegiet	-68	255
Luftfartsverket	4 053	5 500
Premiepensionsmyndigheten	312	9 000
Radiotjänst i Kiruna	-19	1 150
RGK:s garantiverksamhet, ordinarie garantireserv		obegränsad
RGK:s garantiverksamhet, garantier till internationella finansieringsinstitut		obegränsad
RGK insättningsgaranti		obegränsad
RGK investerarskydd	-2 121 ²	obegränsad
Sjöfartsverket	-642	335
Skatteverket	0	obegränsad
Socialstyrelsen	296	350
Statens bostadskreditnämnd, nya garantier	-268	obegränsad
Statens bostadskreditnämnd, äldre garantier	-1 720	obegränsad
Statens fastighetsverk	10 049	11 900
Statens järnvägar	1 118	3 000
Statens pensionsverk	0	75
Svensk-Danska broförbindelsen AB	4 381	
Svenska kraftnät	416	2 000
Vägverket	11 915	3 200
Summa	202 483	

Anm.: Affärsverk har även möjlighet att låna utanför Riksgäldskontoret.

¹ Visar nettot av skulden för de myndigheter som har flera kreditramar.² Visar summan av skulden för RGK:s olika kreditramar.

Utöver de kreditramar som redovisas i tabellen finns också låneramar och räntekontokrediter för riksdagens myndigheter som föreslås av Riksdagsstyrelsen och styrelsen för Riksrevisionen. Dessa förslag återfinns inom utgiftsområde 1 respektive 2.

Källa: Riksgäldskontoret och Finansdepartementet.

9.2 Statliga garantier

Staten har utestående ekonomiska förpliktelser i form av garantier, t.ex. kapitaltäckningsgarantier, kreditgarantier, borgensåtaganden, grundförförbindelser och pensionsgarantier. En samlad redovisning av den statliga garantiverksamheten ges i Årsredovisning för staten 2007 (skr. 2007/08:101). I detta avsnitt presenteras en översikt avseende de anslag som under 2009 kan komma att belastas till följd av garantiverksamheten.

Sedan den 1 januari 1998 ställs krav på kostnadstäckning i hanteringen av statliga garantier. Detta innebär att risken i varje garantiengagemang eller grupp av engagemang ska beräknas.

Utifrån detta bestäms en avgift för garantin som debiteras garantitagaren. Riksdagen kan emellertid besluta att en lägre eller ingen avgift ska debiteras för ett visst åtagande. Till den del full kostnadstäckning inte erhålls från garantitagaren är det fråga om en statlig subvention som ska belasta ett anslag. Avgiftsinkomster och i förekommande fall anslagsmedel motsvarande subventionen förs till ett konto, en garantireserv, i Riksgäldskontoret. Till reserven förs också eventuella återvinningar från tidigare infriade garantier. Reservan finansierar garantiverksamhetens administration och skadeutfall. Garantiverksamheten ska vara långsiktigt självbärande.

I tabell 9.5 presenteras en översikt över de anslag vars ändamål 2009 föreslås omfatta garantiverksamhet. Regeringens förslag presenteras under respektive utgiftsområde.

Tabell 9.5 Anslag vars ändamål 2009 omfattar garantiverksamhet

UO	Anslag	Garantiåtagande
2	1:14 Vissa garanti- och medlemsavgifter	A/O dom Shvetsii Vissa internationella finansieringsinstitut
7	1:1 Bistandsverksamhet	Garantier under Lomé IV Bis och Cotonou-avtalet
7	1:1 Bistandsverksamhet	U-kreditgarantier
16	2:10 Stockholms universitet: Forskning och forskarutbildning	Fysikhuset Stockholm KB
	2:18 Kungl. Tekniska högskolan: Forskning och forskarutbildning	
22	1:4 Banhållning och sektorsupp- gifter	Arlandabanan Projekt AB

9.3 Beställningsbemyndiganden

Enligt 12 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen, för det ändamål och med högst det belopp som riksdagen bestämmer, beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande som medför utgifter under senare budgetår än det statsbudgeten avser.

På de olika utgiftsområdena motiverar regeringen behovet av och föreslår att riksdagen ska lämna nödvändiga bemyndiganden. I anslagsavsnitten för de olika utgiftsområdena redovisas tabeller med information om bl.a. nya och infriade förpliktelser under 2007–2009.

I tabell 9.6 görs en sammanfattning av begärda bemyndiganden för 2009. I kolumnen Ingående förpliktelser redovisas de åtaganden som staten vid ingången av 2009 beräknas ha i form av beställningar av varor och tjänster, beslut om bidrag m.m. I nästa kolumn anges de Nya förpliktelser av denna typ som staten förväntas ikläda sig under 2009. Kolumnen Infriade förpliktelser visar förpliktelser som förväntas bli betalda under 2009 och som regeringen ingått tidigare år. Kolumnen Utestående förpliktelser utgör summan av ingående och nya förpliktelser minus infriade förpliktelser. I den sista kolumnen, Begärda bemyndiganden, redovisas omfattningen av de bemyndiganden som regeringen under de olika utgiftsområdena begär i denna proposition. Bemyndigandena innebär att riksdagen medger att regeringen får ikläda staten förpliktelser, som innebär utgifter efter 2009, för vilka anslag ännu inte har anvisats. Förpliktelserna innebär i många fall utgifter både 2010 och flera år därefter.

Av tabell 9.6 framgår att regeringen begär bemyndiganden om totalt 229,7 miljarder kronor. Jämfört med de beställningsbemyndiganden som riksdagen lämnat för 2008 innebär förslagen för 2009 en minskning med 42,0 miljarder kronor, eller 15,5 procent. Merparten av minskningen kan hänföras till utgiftsområde 22 Kommunikationer. Det beror på den extraamortering av Vägverkets och Banverkets lån för väg- och järnvägsinvesteringar som föreslås i tilläggsbudgetpropositionen som överlämnas i samband med denna proposition.

Utöver beställningsbemyndiganden, som är kopplade till anslag, begär regeringen även ett bemyndigande för Botniabanan på 25 miljarder kronor. Härutöver begär regeringen bemyndigande att ikläda staten högst det utgiftsåtagande som följer av fastställd EU-budget för 2009 (se utgiftsområde 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen, avsnitt 3).

För anslaget 2:9 *Insatser för vaccinberedskap* under utgiftsområde 9 begärs inget bemyndigande för 2009 eftersom nya förpliktelser inte kommer att ingås. Vid utgången av 2009 kommer det dock fortfarande att finnas utestående förpliktelser som beräknas uppgå till cirka 85 miljoner kronor.

Tabell 9.6 Sammanfattande redovisning av beställningsbemyndiganden avseende 2009

Miljoner kronor

Utgiftsområde	Ingående förpliktelser 2009	Nya förpliktelser 2009	Infriade förpliktelser 2009	Utestående förpliktelser 2009	Begärda bemyndiganden 2009
1 Rikets styrelse	185	175	175	185	185
2 Samhällsekonomi och finansförvaltning	50	50	50	50	50
5 Internationell samverkan	118	91	82	127	137
6 Försvar och samhällets krisberedskap	39 567	18 637	15 207	42 997	43 294
7 Internationellt bistånd	51 086	20 127	18 213	53 000	53 206
9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg	1 148	4 692	713	5 127	5 127
10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	27	28	22	33	34
13 Integration och jämställdhet	63	1	24	40	40
14 Arbetsmarknad och arbetsliv	11 168	10 524	9 144	12 548	13 729
15 Studiestöd	5	5	5	5	6
16 Utbildning och universitetsforskning	11 411	7 201	5 950	12 662	12 812
17 Kultur, medier, trossamfund och fritid	338	210	217	331	362
18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik	36	62	12	86	86
19 Regional tillväxt	5 024	3 437	2 959	5 502	6 200
20 Allmän miljö- och naturvård	2 217	2 559	854	3 922	3 950
21 Energi	2 236	3 014	1 223	4 027	4 027
22 Kommunikationer	60 277	22 974	14 024	69 227	72 060
23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar	8 632	3 317	2 256	9 693	9 693
24 Näringsliv	3 853	2 789	1 954	4 688	4 718
Summa:	197 441	99 893	73 084	224 250	229 716

Anm: Beloppen är avrundade och överensstämmer därför inte alltid med summan.

9.4 Bemyndigande för ramanslag

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att under 2009 besluta att ett ramanslag som inte avser förvaltningsändamål får överskridas om

1. ett riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas, och
2. överskridandet ryms inom det fastställda utgiftstaket för staten.

Enligt 6 § andra stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten får regeringen med riksdagens bemyndigande besluta att ett ramanslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.

För de flesta ramanslag kan oundvikliga utgiftsökningar i förhållande till anvisade medel rymmas inom den högsta tillåtna anslagskrediten på 10 procent som föreskrivs i 6 § första stycket lagen om statsbudgeten. I fråga om ramanslag för förvaltningsändamål är det nästan aldrig aktuellt att överskrida anslaget mer än vad som ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten. Något särskilt bemyndigande som ger regeringen befogenhet att besluta om överskridande av ramanslag som anvisats för förvaltningsändamål behöver därför inte inhämtas. Vid behov kommer ytterligare medel att begäras på tilläggsbudget.

När det däremot gäller ramanslag som anvisats för regelstyrd verksamhet, icke påverkbara EU-relaterade utgifter, infriande av garantier samt oförutsedda utgifter kan så stora förändringar inträffa att utgifterna inte ryms inom den högsta tillåtna anslagskrediten.

Regeringen avser i sådana fall att i första hand återkomma till riksdagen med förslag om anslag på tilläggsbudget. Förändringarna kan dock inträffa snabbt och betalningarna kan behöva göras utan dröjsmål. Om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas bör regeringen bemyndigas att besluta om överskridande när de förutsättningar som anges i 6 § andra stycket lagen om statsbudgeten är uppfyllda, dvs. om det är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas. Överskridandet får inte vara större än att det ryms inom det fastställda utgiftstaket för staten. Bemyndigandet begärs för ett budgetår i taget. Regeringens avsikt är att även fortsättningsvis på tilläggsbudget föreslå förändringar av berörda anslag som ersätter de medgivna överskridandena. I Årsredovisning för staten 2007 (skr. 2007/08:101, avsnitt 5.3.4) lämnades en redovisning av vilka anslag som regeringen medgivit överskridanden för under 2007.

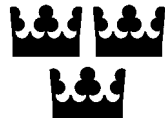
Innevarande år har regeringen på utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar medgivit ett överskridande av anslaget 42:4 *Bekämpande av smittsamma husdjursjukdomar* med 56 miljoner kronor. Anslaget har på tilläggsbudget tillförts medel motsvarande det medgivna överskridandet.

Ett eventuellt utnyttjande av bemyndigandet senare i år kommer att redovisas i Årsredovisning för staten 2008.

I anslutning till utgiftsområde 26 Statsskuld-räntor m.m. återkommer regeringen med förslag om bemyndiganden rörande överskridanden av vissa anslag.

10

Granskning, kontroll och ekonomisk styrning



10 Granskning, kontroll och ekonomisk styrning

10.1 Finanspolitiska rådet

Regeringen tillsatte under 2007 ett finanspolitiskt råd med uppgift att följa upp och bedöma målen för finanspolitiken och den ekonomiska politiken.

Rådet har till uppgift att utvärdera måluppfyllelse och inriktning för finanspolitiken samt att bedöma om finanspolitiken bidrar till en långsiktigt uthållig hög tillväxt och sysselsättning. Rådet ska också granska om grunderna för den ekonomiska politiken är tydligt presenterade i vår- och budgetpropositioner. Dessutom ska rådet bedöma kvaliteten i regeringens prognoser, underlag och beräkningsmodeller samt verka för ökad samhällsdebatt om den ekonomiska politiken.

Den 15 maj i år lämnade Finanspolitiska rådet sin första rapport till regeringen. Rapporten behandlar i första hand regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket samt de långsiktiga effekterna av tillväxt- och sysselsättningspolitiken. I följande avsnitt redovisas regeringens kommentarer med anledning av rådets rapport.

10.1.1 Mål och inriktning för finanspolitiken

Finanspolitiska rådet framhåller i sin rapport överlag betydelsen av det finanspolitiska ramverket för stabilitet och långsiktig hållbarhet. Rådet lämnar emellertid flera synpunkter på utformningen och tillämpningen av finanspolitiken.

Ett högt sparande i offentlig sektor bör bibehållas, principerna för överskottsmålet bör ses över

Finanspolitiska rådets samlade bedömning är att det i dagsläget inte finns skäl att revidera överskottsmålet. Sparandet bör även fortsättningsvis vara 1 procent av BNP eller höjas till och med 2015, på grund av osäkerheten om kostnader för välfärdssystemen och arbetskraftsdeltagandet i framtiden. Rådet anser dock att det är hög tid att se över överskottsmålets principiella utformning, eftersom överskottsmålet bara förutsätts gälla under en begränsad period.

Regeringen anser, i likhet med Finanspolitiska rådet, att överskottsmålet är en mycket viktig del av det ramverk som säkerställer långsiktig hållbarhet i de offentliga finanserna. Osäkerheten om framtida utgifter och inkomster motiverar ett högt sparande. Regeringen arbetar för närvarande med en översyn av det finanspolitiska ramverket, där frågan om den principiella utformningen av överskottsmålet efter 2015 ingår.

Överskottsmålet bör motiveras bättre.

Rådet anser att regeringen bättre bör underbygga motiven till ett sparande i den offentliga sektorn. Redogörelserna i vår- och budgetpropositionerna klargör inte om skälet är att omfördela välfärd mellan generationer, eller att bygga upp en förmögenhetsbuffert för att klara en åldrande befolkning, eller att uppnå samhällsekonomisk effektivitet. Vidare anser rådet att regeringen för att åstadkomma tydlighet och minska osäkerheten kring motiveringen av överskottsmålet bör utveckla sina metoder och modeller för långsiktiga beräkningar, speciellt s.k. generationsräkenskaper.

Regeringen arbetar kontinuerligt i vår- och budgetpropositioner med att tydliggöra och motivera överskottsmålet. Att förbättra metoder och beräkningsmodeller ingår i den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket.

Uppföljningen av målet har blivit bättre

Finanspolitiska rådet välkomnar regeringens tydlighet i uppföljning av överskottsmålet i vårpropositionen, med flera indikatorer över hur målet utvecklas över tid. Rådet anser dock att det bör framgå tydligare vilken av indikatorerna som väger tyngst.

Regeringen gör i dagsläget en sammanvägd bedömning av samtliga faktorer. Regeringen avser att återkomma till indikatorerna och dess betydelse i vår- och budgetpropositioner samt inom ramen för den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket.

En gyllene regel för offentliga investeringar bör övervägas.

Finanspolitiska rådet anser att regeringen bör pröva om ett framtida överskottsmål bör avse det totala sparandet, inte bara det finansiella. Med ett sådant mål inkluderas även nettoinvesteringar och det totala sparandet ger därmed en bild över utvecklingen av den offentliga sektorns nettoförmögenhet. Motivet enligt rådet är att dagens mål förmodligen leder till att löpande utgifter tränger undan nödvändiga investeringar.

Regeringen ser skäl att ifrågasätta Finanspolitiska rådets rekommendation. Erfarenheterna av det nuvarande ramverket är goda och statistik visar att investeringarna ligger i nivå med eller är högre än i många jämförbara länder. Erfarenheterna från perioden 1950–1960 när statsbudgeten var indelad i en drifts- respektive kapitalbudget är dåliga. Svårigheterna var stora med den praktiska tillämpningen, exempelvis avseende hur olika typer av investeringar skulle värderas eller hur olika tillgångars värde skulle värderas över tiden. Ett finanspolitiskt ramverk måste vara enkelt för att inte försvåra budgetdisciplinen i prioriteringar mellan olika utgifter, vilket enligt regeringen talar emot att införa en gyllene regel. En gyllene regel skulle också innebära ett avsteg från EU:s stabilitets- och tillväxtpakt.

Finanspolitikens roll i stabiliseringspolitiken bör klargöras

Finanspolitiska rådet överväger i vilken utsträckning diskretionär finanspolitik bör tillgripas för att stabilisera konjunkturen, d.v.s. att ak-

tivt ändra skatter och offentliga utgifter i syfte att påverka konjunkturen. Rådet konstaterar att redogörelsen i vårpropositionen för regeringens syn i frågan är ett framsteg, men efterlyser ytterligare klargöranden vid vilka ekonomiska lägen diskretionära ingrepp kan vara aktuella.

Regeringens utgångspunkt är att det huvudsakliga ansvaret för stabiliseringspolitiken ligger på Riksbanken och att återhållsamhet bör gälla vid användandet av finanspolitik för att stabilisera konjunkturen. Finanspolitikens roll i stabiliseringspolitiken kommer att tydliggöras ytterligare i kommande propositioner. Regeringen anser emellertid inte att det är möjligt att enbart med stöd av en modell avgöra när interventioner kan komma ifråga. Sådana avvägningar måste ske från fall till fall.

Utgiftstaket kan stramas upp ytterligare

Finanspolitiska rådet förordar att regelverket kring utgiftstaket tydliggörs. Det avser bland annat att taket bör bestämmas för tre år i förväg och att redovisningen av hur utgiftstaket bestäms blir tydligare.

Regeringen anser sig ha förbättrat redovisningen i vårpropositionen på vilka grunder utgiftstaket bedöms, även om ytterligare förbättringar kan åstadkommas. Vad gäller fastställande av utgiftstak tre år i förväg tillämpar regeringen redan den principen och anser att förändringar i lagen (1996:1059) om statsbudgeten bör övervägas för att säkerställa detta.

10.1.2 Långsiktigt hållbar tillväxt och långsiktigt hög sysselsättning

I en sammantagen bedömning av reformerna för ökad sysselsättning pekar Finanspolitiska rådet på att effekterna i hög grad är positiva.

Jobbskatteavdraget ökar sysselsättningen

Rådet konstaterar att jobbskatteavdraget kan ha betydande effekter på sysselsättning och arbetslöshet; sysselsättningen beräknas öka med 2 procent, och jämviktsarbetslösheten minska med 0,5–2 procentenheter. Rådet konstaterar också att jobbskatteavdraget ger större sysselsättningseffekter jämfört med andra skattesänkningar, såsom höjd gräns för statlig inkomstskatt eller avskaffad värnskatt.

Regeringen delar rådets bedömning. En sänkningen av jämviktsarbetslösheten med 0,5–2

procentenheter medför 15–30 procents lägre arbetslöshet på sikt, vilket är en kraftig minskning.

Sänkt arbetslöshetsersättning ger lägre arbetslöshet

Rådet konstaterar också att sänkningarna av ersättningsnivåerna i a-kassan leder till lägre arbetslöshet. Forskningsresultat visar att jämviktsarbetslösheten kan minska med uppskattningsvis 0,4–0,8 procentenheter till följd av denna reform.

Regeringen delar rådets bedömning av effekterna. Jobbskatteavdraget och den sänkta arbetslöshetsersättningen minskar markant jämviktsarbetslösheten.

Rådet är kritiska till genomförandet av reformerna i a-kassans finansiering

Finanspolitiska rådet är kritiska till reformeringen av a-kassans finansiering. I det första steget av reformen är kopplingen mellan avgifter och arbetslöshet liten. Rådet menar därför att de positiva effekterna på lönebildningen och sysselsättningen kan förväntas bli begränsade. Rådet anser också att den minskade anslutningsgraden till a-kassorna är problematisk eftersom många arbetslösa kan komma att stå utan fullgott försäkringsskydd vid arbetslöshet.

Regeringen konstaterar att en starkare koppling mellan avgifter och arbetslöshet har införts inom ett andra steg av reformen, vilket kan förväntas leda till förbättrad lönebildning och därigenom positiva sysselsättningseffekter.

Många av dem som enligt 2007 års utredning om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54) lämnat a-kassan - personer med låg arbetslöshetsrisk såsom höginkomsttagare, studerande, personer i legitimationsyrken, förtidspensionärer, företagare – förefaller gjort det för att de inte har så stort behov av försäkringsskydd. Regeringen finner det dock problematiskt om många valt bort försäkringsskydd vid arbetslöshet på grund av svag hushållsekonomi. Regeringen avser därför genom nya reformer underlätta nyinträde och återinträde till a-kassan. Det sker genom sänkt medlemsavgift med ca 50 kr, ett temporärt inträdeserbjudande för snabbara kvalificering till inkomstrelaterad ersättning samt permanent förenklade inträdesvillkor för medlemskap.

Oklarhet om effekter av sjukförsäkringsreformerna

Rådet konstaterar att reformerna i sjukförsäkringen kan förväntas leda till ökad sysselsättning genom att antalet arbetade timmar ökar. Effek-

ten är emellertid osäker eftersom ett antal oklarheter finns, exempelvis kring hur de nya reformerna kan komma att tillämpas.

Regeringen delar rådets uppfattning att reformerna i sjukförsäkringen kan komma att öka sysselsättningen genom ökat antal arbetade timmar. Reformeringen av Försäkringskassan till en samlad organisation verkar ha inneburit förbättringar kring tillämpningen av regelverket i sjukförsäkringen, och kan förväntas bidra positivt till en tydlig och rättssäker tillämpning av de nya reglerna. Regeringen kommer noga följa implementeringen av reformerna.

Skattesänkningar till unga ger oklara sysselsättningseffekter

Rådet anser att regeringen bör vara återhållsam med fortsatta selektiva skattesänkningar. Skälet enligt rådet är att sänkningarna inte alltid når de svaga grupperna. Rådet bedömer att nystarts-, nyfrisk och instegsjobben kan få sysselsättningseffekter eftersom de sannolikt når svaga grupper. Däremot anser rådet att det är tveksamt om sänkningarna av arbetsgivaravgifterna för unga leder till önskvärda sysselsättningseffekter.

Regeringen konstaterar, på samma sätt som rådet, att nystarts-, nyfrisk och instegsjobben kan få sysselsättningseffekter. Regeringen anser däremot att subventioner till ungdomar bör omfatta alla unga; om endast de unga som står utanför arbetsmarknaden kvalificerar sig för en nedsatt arbetsgivaravgift så kan den riktade subventionen bli en subvention av arbetslöshet. Den generella nedsättningen för unga har också fördelen att den inte är stigmatiserande.

Fastighetsskattereformen är dåligt underbyggd

Rådet är kritisk till reformeringen av fastighetsskatten eftersom den innebär att bostadskapital beskattas lägre än andra kapitaltillgångar, vilket leder till en snedvriden resursallokering.

Regeringen vill betona att fastighetsskatten hade stora legitimitetsproblem, vilket var det huvudsakliga motivet till reformen. Skatten skapade osäkerhet för många fastighetsägare genom att skatten var svår att förutsäga från år till år.

10.1.3 Tydlighet i grunder för den ekonomiska politiken

Rådet anser att Finansdepartementet i högre utsträckning bör publicera de interna beräkningar och analyser som görs, exempelvis i en rapport-

serie. Rådet anser vidare att alternativa utformningar av förslag bör publiceras i vår- och budgetpropositioner.

Regeringskansliet överväger att i högre grad än i dag publicera interna beräkningar och analyser i en separat rapportserie. Regeringen anser det emellertid inte lämpligt att publicera alternativa utformningar av förslag i större omfattning än i dag.

10.1.4 Kvalitet i underlag och prognoser

Rådet konstaterar att Finansdepartementets prognoser inte är sämre än andras, men inte heller bättre.

Finansdepartementet följer löpande upp sina prognoser och gör jämförande analyser med andra prognosmakare. Resultatet av uppföljningarna publiceras i vårpropositionerna. Slutsatsen är att Finansdepartementet står sig väl i jämförelse med andra prognosmakare och håller god kvalitet i sina prognoser.

10.2 Revision

10.2.1 Inledning

Regeringen ska enligt 47 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten årligen för riksdagen redovisa vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Den årliga revisionens revisionsberättelser med invändning har anmälts samlad i årsredovisningen för staten 2007 (skr. 2007/08:101).

I detta avsnitt ges en samlad bild av de iakttagelser som revisionen redovisat sedan föregående års budgetproposition samt frågor med nära koppling till revision och kontroll. Redogörelsen inriktas på iakttagelser och åtgärder av större vikt som till exempel rör budget-, effektivitets- eller kontrollaspekter. Eventuella iakttagelser avseende årsredovisningen för staten kommenteras. Därtill lämnas en sammanställning över de granskningsrapporter som är slutbehandlade (avskrivna). Dessutom lämnas en samlad förteckning över, och korta referat av, samtliga granskningsrapporter som lämnats sedan föregående års budgetproposition.

Under respektive utgiftsområde redovisas och kommenteras, under rubriken Revisionens iakttagelser, rapporter från Riksrevisionens effekti-

vitetsrevision och revisionsberättelser med invändning från den årliga revisionen.

10.2.2 Årlig revision

Riksrevisionen har inom ramen för den årliga revisionen granskat 260 myndigheter och andra organisationer samt nordiska institutioner med säte i Sverige. Därutöver har Riksrevisionen genomfört årlig revision av 27 bolag och 6 stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande.

Revisionsberättelser med invändning

Beträffande de granskade myndigheterna har i 10 fall revisionsberättelsen lämnats med invändning, vilket innebär att revisionen har konstaterat ett eller flera väsentliga fel i årsredovisning eller förvaltning. En förteckning över vilka myndigheter som fått revisionsberättelse med invändning, och orsaken till respektive invändning, lämnades i årsredovisningen för staten 2007.

För räkenskapsåret 2006 lämnades 11 revisionsberättelser med invändning. Antalet revisionsberättelser med invändning är därmed i princip oförändrat mellan åren. I avsnitt 10.3 lämnas en kortfattad redogörelse för regeringens fortsatta arbete med att stärka den interna styrningen och kontrollen i staten samt den statliga internrevisionen. Regeringens bedömning avseende de åtgärder som föranleds av revisionsberättelser med invändning redovisas under respektive utgiftsområde.

Granskning av årsredovisningen för staten

Riksrevisionen har lämnat revisionsberättelse utan invändning för årsredovisningen för staten 2007 (dnr Fi2008/0223).

10.2.3 Effektivitetsrevision

Behandling av granskningsärenden

Finansutskottet anför gällande formerna för redovisningen av granskningsärendena i budgetpropositionen att ett kort omnämnande om att en rapport anses slutbehandlad, förutom i anslutning till respektive politikområde, även bör

lämnas i det övergripande revisionsavsnittet i volym 1, då detta skulle ge en bättre överblick (bet. 2006/07:FiU8).

Regeringen kan konstatera att finansutskottet, med ledning av den redovisning som regeringen lämnade i budgetpropositionen för 2008, välkomnar regeringens tydligare redovisning av om en granskningsrapport är färdigbehandlad (bet. 2007/08:FiU8).

I det följande lämnas en redovisning av de av Riksrevisionens granskningsrapporter som slutbehandlats sedan motsvarande redovisning lämnades föregående år. Med slutbehandlad avses att det ärende som respektive granskningsrapport gett upphov till är avskrivet.

Detta förhållande hindrar dock inte att sakfrågan i sig ägnas ytterligare uppmärksamhet i

regeringens fortsatta arbete med att utveckla och effektivisera den statliga verksamheten trots att en granskningsrapport i formell mening är slutbehandlad.

Därtill lämnas på sedvanligt sätt en redovisning av slutbehandlade rapporter under respektive utgiftsområde. När det gäller pågående eller kommande arbeten är strävan därtill att i möjligaste mån ange en tidsram.

I år har 20 granskningsrapporter slutbehandlats. I föregående års budgetproposition redovisades 67 granskningsrapporter som slutbehandlade. Detta innebär att 87 av totalt 134 granskningsrapporter har slutbehandlats.

Tabell 10.1 Slutbehandlade granskningsrapporter

Rapport nr	Namn	Beslut
2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering	Prop. 2007/08:1
2004:22	Arlandabanan Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt	Prop. 2007/08:1
2004:30	Barnkonventionen i praktiken	Skr. 2005/06:206
2005:29	Statliga bolags årsredovisningar	Prop. 2007/08:1
2006:4	Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter	Ad acta 7 januari 2008
2006:5	Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare	Prop. 2007/08:150
2006:9	Tandvårdsstöd för äldre	Prop. 2007/08:49
2006:10	Punktskattekontroll – mest reklam?	Ad acta 9 januari 2008
2006:24	Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten	Prop. 2007/08:1
2006:25	Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten	Prop. 2007/08:1
2006:29	Reformen av Försvarets logistik Blev det billigare och effektivare	Regeringsbeslut 3 april 2007
2006:30	Socialförsäkringsförmåner till gravida Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning	Prop. 2007/08:1
2006:32	Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar	Ad acta 15 oktober 2007
2007:5	Regeringens skatteprognoser	Prop. 2007/08:1
2007:6	Vägverkets körprov – lika för alla?	Ad acta 7 september 2007
2007:8	Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag	Prop. 2007/08:1
2007:11	Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?	Prop. 2007/08:1
2007:13	Granskning av Årsredovisning för staten 2006	Prop. 2007/08:1
2007:19	Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare	Prop. 2007/08:136
2008:1	Pandemier - hantering av hot mot människors hälsa	Ad acta 10 mars 2008

Granskningsrapporter

I det följande redovisas korta referat av samtliga granskningsrapporter som Riksrevisionen lämnat sedan föregående års budgetproposition. Regeringens överväganden med anledning av dessa rapporter redovisas under respektive utgiftsområde.

RiR 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsuppdrag

Riksrevisionen har granskat tillgängligheten till AB Svensk Bilprovningens kontrollbesiktning.

Riksrevisionen framhåller att det uppdrag som Bilprovningen givits av riksdagen när det gäller tillgänglighet är mycket brett. Vidare anför Riksrevisionen att regeringen inte har använt sig av sina möjligheter att genom förordningar, fastställandet av avgifterna eller ägarstyrningen av bolaget precisera Bilprovningens uppdrag i detta avseende. Riksrevisionen anför att någon uppföljning av kontrollbesiktningens bidrag till de övergripande målen om säker trafik och god miljö inte har gjorts.

RiR 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga tillvara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan i enlighet med gällande rätt utreder möjligheten till anpassning av den sjukskrivnes arbetsplats och möjligheten till nya arbetsuppgifter.

Riksrevisionen framhåller att Försäkringskassans handläggning präglas av passivitet och bristande bedömning av arbetsförmåga. Vidare anges att arbetsgivarkontakter inte är prioriterade och att det förekommer flera brister i utredningen av sjukfall hos små arbetsgivare. Riksrevisionen anför vidare att arbetshjälpmedel inte används som ett instrument för att ta till vara arbetsförmåga och bryta sjukskrivningar. Vidare har Försäkringskassan enligt Riksrevisionen ännu inte säkerställt hur myndigheten ska få in den information som tidigare förmedlades från arbetsgivare via de obligatoriska rehabiliteringsutredningarna.

RiR 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?

Riksrevisionen har granskat Sida och det bistånd som kanaliseras till samarbetsländerna via enskilda organisationer.

Riksrevisionen anför att granskningen visar att Sida är medveten om att korruption och andra oegentligheter är ett problem och att Sida har sökt organisera ett skydd via kontrakt och en del kontrollåtgärder. Dessa åtgärder har dock enligt Riksrevisionen visat sig vara otillräckliga. Vidare anför Riksrevisionen att det i de svenska organisationerna saknas en tillräcklig medvetenhet om riskerna för förekomst av oegentligheter i den egna verksamheten, vilket bidragit till att skyddsåtgärderna är bristfälliga. Skyddet i de lokala projekten kan enligt Riksrevisionen betraktas som näst intill obefintligt när det gäller intern kontroll som ska förhindra förekomst av oegentligheter.

Riksrevisionen har vidare granskat 15 projekt i fyra länder. Det uppbyggda kontrollsystemet har enligt Riksrevisionen inte uppfattat rådande oordning, och Sida har därmed inte fått signaler om de brister och problem som finns.

RiR 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet

Riksrevisionen har granskat regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet under åren 1998–2007.

Riksrevisionen anför att granskningen visar att det finns väsentliga brister i regeringens analys och redovisning av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Regeringens redovisning av finanspolitikens hållbarhet är enligt Riksrevisionen bristfällig. Vidare uppvisar enligt Riksrevisionen regeringens hållbarhetsindikator ett antal brister. Därtill kommer enligt Riksrevisionen att kopplingen mellan analysen av finanspolitikens hållbarhet och utformningen av finanspolitiken på kort och medellång sikt är svag.

RiR 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken – regeringens redovisning

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av sambandet mellan utgiftstaket, överskottsmålet och skattepolitiken.

Riksrevisionen framhåller att tidsperspektivet för utgiftstaket har stramats upp. Det finns enligt Riksrevisionen brister i regeringens motivering till utgiftstaket. Därtill är principerna för justeringar av utgiftstaket enligt Riksrevisionen oklara. Riksrevisionen anser avslutningsvis att utgiftstaket för offentlig sektor inte fyller någon funktion.

RiR 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Socialstyrelsen och Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) gjort vad som åligger dem när det gäller hanteringen av anmälningar av vårdskador.

Riksrevisionen anser att regeringen borde ha informerats tidigare om tillämpningsproblemen när det gäller utformningen av anmälningsinnehåll. Inte förrän 2006 lämnade HSAN en skrivelse till regeringen som beskrev de praktiska svårigheterna med att tillämpa dagens anmälningsssystem. Riksrevisionen anser vidare att Socialstyrelsen saknar en nationell bild av vårdskadeanmälningar.

RiR 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga

Riksrevisionen har granskat om statens arbetsmarknadsstöd till funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga har bidragit till att gruppen fått en starkare ställning på arbetsmarknaden. Granskningen har haft fokus på lönebidraget.

Riksrevisionen framhåller att arbetsmarknadsituationen för funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga kännetecknas av låg sysselsättningsgrad, långa inskrivningstider och hög arbetslöshet. Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att gruppens ställning på arbetsmarknaden inte har förbättrats. Vidare anför Riksrevisionen att andelen övergångar från stödet lönebidrag till osubventionerade arbeten har ökat successivt för varje år under den granskade perioden. Riksrevisionen framhåller därtill att handläggningen av lönebidraget uppvisar ett flertal brister. Därtill kommer enligt Riksrevisionen brister i regeringens styrning på området. Dessutom ifrågasätter Riksrevisionen om några insatser genomförts i syfte att främja arbetsgivares vilja att anställa funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga.

RiR 2007:25 Styrelser med fullt ansvar

Riksrevisionen har granskat hur myndighetsstyrelserna fungerar och om regeringen ger styrelserna tillräckliga förutsättningar för att ta sitt ansvar.

Riksrevisionen anser att regeringen inte har gett styrelser med fullt ansvar de befogenheter som bör följa med ett sådant uppdrag. Vidare är det enligt Riksrevisionen oklart om styrelserna tagit ansvar för den strategiska ledningen. Styrel-

seledamöter uppfattar enligt Riksrevisionen sitt ansvar som otydligt. Riksrevisionen anser vidare att regeringen brister i att följa upp och utkräva ansvar av styrelserna. Dessutom föreligger det enligt Riksrevisionen bristande samråd vid tillsättning av myndighetschef. Regeringens process för tillsättning av styrelseledamöter är enligt Riksrevisionen inte tillräckligt transparent.

RiR 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter

Riksrevisionen har granskat regeringens redovisning av budgeteffekter i de ekonomiska propositionerna under perioden 2000–2007.

Regeringen har förändrat redovisningen av budgeteffekterna över åren. Riksrevisionen anser att de förändringar som gjorts ofta har inneburit förbättringar. Trots detta anser Riksrevisionen att det fortfarande finns brister i redovisningen. Därtill kommer enligt Riksrevisionen att regeringens redovisning av budgeteffekter är ofullständig, exempelvis då det gäller dynamiska effekter.

RiR 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar

Riksrevisionen har granskat kvaliteten i ett urval av statligt bildade stiftelsers årsredovisningar.

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att de krav som ställs i årsredovisningslagen i många fall inte tillgodoses av de statligt bildade stiftelserna. Riksrevisionen anför att det finns brister både i stiftelsernas finansiella redovisning och i förvaltningsberättelserna.

RiR 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters insatser för att förebygga och hantera tekniska hot och risker i det centrala betalningssystemet.

Riksrevisionen bedömer att statens åtgärder för att förebygga och hantera allvarliga tekniska störningar i betalningssystemet inte är tillräckliga. Riksrevisionen anser vidare att regeringens mål och krav är otydliga. Dessutom föreligger enligt Riksrevisionen svagheter då det gäller ansvarsfördelning och samverkan. Därtill kommer enligt Riksrevisionen att regeringen och myndigheterna inte har bedömt risker och sårbarheter inom betalningssystemet som helhet. Riksrevisionen anser att regeringens och myndigheternas förberedelser för att hantera en allvarlig

störning inte är tillräckliga. Dessutom följer regeringen inte upp krisberedskapen på ett samlat sätt enligt Riksrevisionen.

RiR 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?

Riksrevisionen har granskat Vattenfall AB.

Riksrevisionen bedömer att koncernen har vidtagit betydelsefulla åtgärder för att nå upp till de önskade ambitionsnivåerna för elproduktion av förnybar energi. Satsningarna är dock långsiktiga och förknippade med flera osäkerhetsmoment, såsom det framtida subventionssystemet och kapaciteten hos leverantörer av vindkraftsutrustning. Vidare bedömer Riksrevisionen att återrapporeringen till regeringen och riksdagen bör fördjupas. Resultatet av den nya inriktningen av verksamheten bör enligt Riksrevisionen förtydligas, så att effekterna av insatserna tydliggörs.

RiR 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare

Riksrevisionen har granskat kapitalförvaltningen i fem stiftelser bildade av staten och regeringens roll som stiftare.

Riksrevisionen bedömer att stiftelsernas styrelser har förvaltats sin förmögenhet så att riskerna begränsats och möjligheterna till god avkastning tagits till vara. Stiftelserna har valt strategier för sin kapitalförvaltning som enligt Riksrevisionen stämmer överens med de mål som finns i verksamheten, och kapitalförvaltningen utförs i enlighet med vald strategi. Vidare bedömer Riksrevisionen att stiftelsernas strategi, organisation, styrning, förvaltningskostnader och rapportering i viktiga avseenden följer best practice även om det finns vissa avvikelser.

I vissa stiftelsers organisation finns enligt Riksrevisionen brister i hur tydlig arbetsfördelningen är mellan styrelse, rådgivande organ och kapitalförvaltning. I vissa styrelser har viktiga policybeslut överlåtits till ett rådgivande organ. Internkontrollen utvärderas enligt Riksrevisionen inte regelbundet. I stiftelsernas placeringspolicyer finns flera avvikelser mot best practice. Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen i begränsad utsträckning påverkat kapitalförvaltningen i de granskade stiftelserna. Regeringen borde enligt Riksrevisionen ha skaffat sig ett bättre kunskapsunderlag än vad som varit fallet om kapitalförvaltningen i stiftelserna.

RiR 2007:31 Budgetstöd genom bistånd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform

Riksrevisionen har granskat regeringens och Sidas hantering av budgetstödet samt regeringens återrapporering till riksdagen om budgetstödet.

Riksrevisionen anser att det finns ett antal brister i regeringens riktlinjer för budgetstöd. Riktlinjerna är ett omfattande dokument med hög detaljrikedom. Det är många faktorer som ska värderas, men det saknas enligt Riksrevisionen preciseringar för hur bedömningarna ska göras. Riksrevisionen anser att regeringens riktlinjer för budgetstöd inte har fått tillräckligt stort genomslag i Sidas beslutsunderlag. Riksrevisionen anser vidare att den redovisning som regeringen lämnat i budgetpropositionen inte ger en rättvisande bild av hur budgetstödet fungerar.

RiR 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

Riksrevisionen har granskat Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen.

Riksrevisionen anser att Försäkringskassan i vissa avseenden inte hanterat den offentliga arbetsskadeförsäkringen rättssäkert och effektivt. Riksrevisionen anför att en förutsättning för en rättssäker tillämpning är att skillnader mellan grupper inte beror på att Försäkringskassan behandlar sökanden olika. Två uppmärksammade skillnader i andelen beviljade ansökningar om arbetsskadeersättning är skillnader mellan kvinnor och män och skillnader beroende på var den försäkrade bor. Vidare finns enligt Riksrevisionen brister i Försäkringskassans uppföljning och rutiner som ökar risken för att ersättning betalas ut när förutsättningarna för en individ ändras. Därtill är enligt Riksrevisionen kopplingen mellan arbetsskadeförsäkringen och arbetsskadeprevention svag. Detta gäller särskilt kopplingen mellan avgift och förekomsten av arbetsskador, vilken enligt Riksrevisionen är obefintlig såväl för den enskilde arbetsgivaren som för arbetsgivar- och arbetstagar-kollektiven.

RiR 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa

Riksrevisionen har granskat om regeringen och ansvariga statliga myndigheter säkerställer en god beredskap för att hantera ett utbrott av en pandemisk influensa.

Riksrevisionen noterar att pandemiberedskapen i Sverige har utvecklats under de senaste

åren. Flera centrala aktörer har dock enligt Riksrevisionen inte förberett sig tillräckligt genom krisplanering, övningar och andra åtgärder som syftar till att begränsa konsekvenserna av en influensapandemi. Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen och ansvariga statliga myndigheter inte har säkerställt en god beredskap för hantering av ett utbrott av en pandemisk influensa.

RiR 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att nuvarande skydd av kyrkliga kulturminnen inte uppfyller de krav som är rimliga att ställa utifrån kulturminneslagen och överenskommelsen mellan Svenska kyrkan och staten. För att skyddet ska ha förutsättningar att fungera långsiktigt måste de statliga insatserna enligt Riksrevisionen förändras på flera punkter. Riksrevisionen anför exempelvis att Riksantikvarieämbetet inte ger länsstyrelserna tillräcklig vägledning. Därtill kommer enligt Riksrevisionen att länsstyrelsernas bedömningar skiljer sig åt vad gäller kyrkoantikvarisk ersättning. Vidare finns det enligt Riksrevisionen risk för att den nuvarande fördelningen av kyrkoantikvarisk ersättning inte ger största möjliga bevarandeffekt.

RiR 2008:3 Staten och pensionsinformationen

Riksrevisionen har granskat regeringens, Försäkringskassans och Premiepensionsmyndighetens insatser vad gäller den årliga statliga pensionsinformationen. Granskningen omfattar också den statliga tillsynen av privata aktörers prognoser på webbplatser.

Riksrevisionen anser att en stor del av den information som ingår i det orange kuvertet inte har någon större betydelse för de pensionspåverkande valen. Riksrevisionen anför vidare att medborgaren får påfallande olika prognoser om den framtida pensionen beroende på vilken webbplats som används. Prognoser på webbplatser skiljer sig också från prognoser i det orange kuvertet.

RiR 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter

Riksrevisionen har granskat om antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet redovisats av regeringen i

de ekonomiska propositionerna för åren 2007 och 2008.

Riksrevisionen anser att en genomgång av budgetpropositionerna för 2007 och 2008 samt 2007 års ekonomiska vårproposition visar att regeringens redovisning av antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter är ytterst knapphändig. Vissa aspekter på beräkningsmetoder och modeller berörs sporadiskt i så kallade fördjupningsrutor i bilagan Svensk ekonomi. Det går inte enligt Riksrevisionen att utifrån dessa fördjupningsrutor utläsa regeringens antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter. Det finns vidare enligt Riksrevisionen ingen redovisad dokumentation av de metoder och modeller som används i framskrivningarna, vare sig av teknisk eller mer övergripande natur. Riksrevisionens genomgång av de ekonomiska propositionerna i övrigt (inklusive bilagan Svensk ekonomi) visar enligt Riksrevisionen på en liknande brist på preciserade antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter. Därtill kommer enligt Riksrevisionen att antaganden om arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet inte redovisas i samband med att arbetsmarknadspolitiska aktiviteter införs eller avskaffas. Det går således inte enligt Riksrevisionen att utvärdera regeringens bedömning av förväntade effekter av en omläggning av arbetsmarknadspolitiken.

RiR 2008:5 Högskolelärares bisysslor

Riksrevisionen har granskat om regeringen, Högskoleverket och högskolorna levt upp till riksdagens förväntningar och förbehåll.

Riksrevisionens samlade bedömning är att det fortfarande finns brister i högskolornas kontroll över lärarnas bisysslor. Nästan alla högskolor uppfyller skyldigheten att informera lärarna om vilka regler som gäller för bisysslor. Däremot fanns det enligt Riksrevisionen brister i rutinerna för högskolelärares anmälningar. Knappt hälften av de granskade lärosätena uppfyllde enligt Riksrevisionens bedömning högskoleförordningens krav att löpande dokumentera förekomsten av bisysslor. Riksrevisionen anser att detta innebär en begränsning av möjligheten till insyn för både allmänheten och statsmakterna. Vidare bedömer Riksrevisionen att Högskoleverket inte har någon aktuell överblick av högskolornas kontroll över lärarnas bisysslor. Därtill anser Riksrevisionen att regeringen inte vidtagit

tillräckliga åtgärder för att högskolorna ska följa regelverket om bisysslor.

RiR 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring inom SVT – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?

Riksrevisionen har granskat regler och rutiner för kontroll av indirekt sponsring inom Sveriges Television AB (SVT).

Riksrevisionen anför att det i många fall i praktiken är svårt för SVT att avgöra förekomsten av indirekt sponsring och om priset är marknadsmässigt. Riksrevisionens granskning har inte visat indikationer på några väsentliga brister i aktörernas styrning och kontroll. Detta innebär dock inte någon garanti för att otillåten sponsring eller otillbörlig påverkan på programmen från externa finansörer inte skulle kunna förekomma i praktiken, eftersom möjligheterna att i samtliga fall avgöra förekomsten av indirekt sponsring är begränsade. Riksrevisionen bedömer vidare att de specifika restriktionerna i sändningstillståndet om att priset ska vara marknadsmässigt vid inköp av indirekt sponsrade program inte tillför något nämnvärt ytterligare skydd för påverkan via indirekt sponsring utöver det som de centrala villkoren för verksamheten redan ger.

RiR 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning

Riksrevisionen har granskat regeringens insyn i och uppföljning av statligt bildade stiftelser.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen har begränsad insyn i statligt bildade stiftelser och att de möjligheter till insyn och påverkan som stiftelselagen medger sällan utnyttjas. Regeringen följer verksamheten i vissa stiftelser, men i flera avseenden är den genomförda uppföljningen enligt Riksrevisionen ofullständig. Vidare anser Riksrevisionen att regeringen inte har tagit något helhetsansvar för hur förvaltningen av de statligt bildade stiftelserna ska följas och vilka åtgärder som bör vidtas när förvaltningen inte är effektiv.

RiR 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser

Riksrevisionen har granskat om regeringen och de statliga myndigheterna har skapat tillräckliga förutsättningar för att allvarliga kriser inom dricksvattenförsörjningen ska kunna hanteras.

Riksrevisionen framhåller att de stora kommunerna har vissa om än klart begränsade förutsättningar att klara av en allvarlig kris i dricksvattenförsörjningen. Det finns enligt Riksrevisionen ett behov av ytterligare statligt stöd för allvarliga kriser i storstadsområden.

RiR 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser

Riksrevisionen har granskat regeringens krishantering och dess styrning av samhällets krisberedskap.

Riksrevisionen framhåller att regeringen de senaste åren har utvecklat krisberedskapens ramar för myndigheter, kommuner och landsting. Särskilt har regeringen utvecklat sin egen förmåga att snabbt upptäcka kriser, larma, analysera och koordinera åtgärder. Riksrevisionen anser att de brister i regeringens krishantering som framkom 2005 till stor del är åtgärdade. Trots dessa åtgärder bedömer Riksrevisionen att krisberedskapen i Sverige har betydande brister på flera områden. Regeringens uppföljning av beredskapen är enligt Riksrevisionen osystematisk och dåligt samordnad inom Regeringskansliet. Regeringen gör enligt Riksrevisionen ingen samlad bedömning av landets beredskapsförmåga för olika samhällsfarliga kriser och avväger inte kostnaden för de olika departementens åtgärder. Regeringen styr enligt Riksrevisionen inte myndigheternas åtgärder genom samlade avvägningar i regeringsbeslut om krisberedskapen. Därtill kommer enligt Riksrevisionen att krishanteringssystemet saknar en förberedd lagstiftning för det extremfall då det är nödvändigt att någon på nationell nivå övertar den operativa krisledningen.

RiR 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd

Riksrevisionen har granskat regeringens och ansvariga myndigheters insatser för att säkerställa att EG:s bestämmelser om tvärvillkorskontrollerna av jordbruksstödet tillämpas korrekt.

Riksrevisionen anser att bristerna i tillämpningen av EG-bestämmelserna hänger samman med att kommunernas roll inte har reglerats och att regeringen inte har klargjort ansvar och roller för berörda statliga myndigheter. Vidare menar Riksrevisionen att regeringens beredning av frågan om tvärvillkorskontrollerna var bristfällig. Vidare anför Riksrevisionen att den bristfälliga

tillämpningen av EG-bestämmelserna även hänger samman med att Jordbruksverket inte har fullgjort sitt ansvar som samordnande myndighet. Detta har lett till betydande samordningsproblem med berörda myndigheter. Dessutom har Riksrevisionen funnit olika brister i tillämpningen av bestämmelserna om tvärvillkoren, vilket även påtalats av Europeiska kommissionens revisorer.

RiR 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera

Riksrevisionen har granskat regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera.

Riksrevisionen anför att regeringen har fått ett rimligt pris givet den ambitionsnivå som kommunicerades till dess rådgivare, dvs. att sälja en aktiepost av viss storlek på aktiemarknaden med begränsade marknadsföringsinsatser och där transaktionen genomfördes under kort tid. Vidare anser Riksrevisionen att skillnaden mellan erhållet pris per aktie och börskursen var relativt hög i jämförelse med liknande transaktioner som regeringen fått information om. Riksrevisionen konstaterar att regeringen har redovisat transaktionen i budgetpropositionen för 2008. Enligt Riksrevisionen saknas dock underlag i väsentliga avseenden i den akt som Näringsdepartementet sammanställt efter försäljningen.

RiR 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter

Riksrevisionen har granskat regeringens ansvar för att utvärdera sfi:s effekter på deltagarnas ställning på arbetsmarknaden samt förutsättningarna för att genomföra sådana utvärderingar.

Riksrevisionen framhåller att sfi:s effekter aldrig har utvärderats, vare sig vad gäller deltagarnas ställning på arbetsmarknaden eller på andra områden. Riksrevisionen anför vidare att det i dagsläget inte går att utvärdera sfi:s effekter med traditionella utvärderingsmetoder och att regeringens insatser enligt Riksrevisionen hittills inte har varit tillräckliga för att säkerställa att sfi:s effekter kan utvärderas, bland annat vad gäller deltagarnas arbetsmarknadsstatus.

RiR 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?

Riksrevisionen har granskat bidragsgivningen från Konstnärsnämnden och Statens kulturråd.

Riksrevisionens övergripande slutsatser är dels att det finns vissa brister i Kulturrådets och

Konstnärsnämndens interna styrning och kontroll av bidragsprocessen, dels att förutsättningarna för omprövning och förnyelse brister i flera avseenden. Enligt Riksrevisionen måste regeringens och de bidragsgivande myndigheternas styrning och kontroll av bidragssystemet förändras på flera punkter för att det ska vara möjligt att komma till rätta med de brister som föreligger. Riksrevisionen anser också att regeringen och myndigheterna bör se till att uppföljning och utvärdering av såväl bidragsmottagare som bidragstyper skärps i syfte att få dokumenterat underlag för omprövning och förnyelse i bidragssystemet.

RiR 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har tillämpat det finanspolitiska ramverket i 2008 års ekonomiska vårproposition.

Riksrevisionen anser att regeringen i vårpropositionen inte redovisar någon preciserad uppskattning av reformutrymmets storlek. Inte heller presenteras enligt Riksrevisionen en kvantitativ analys av hur stora anpassningar av finanspolitiken som är nödvändiga för att överskottsmålet ska nås. Vidare anför Riksrevisionen att samtliga indikatorer som regeringen använder för att följa upp överskottsmålet visar på stora och växande överskott utöver det av riksdagen fastlagda målet. Riksrevisionen framhåller dock att vårpropositionen inte innehåller någon plan för hur målavvikelsen på sikt ska minskas. Riksrevisionen anser vidare att de bestämningsfaktorer regeringen anger inte kvantifieras i bedömningen av utgiftstakets nivå 2011. Regeringens långsiktiga strategi för den offentliga sektorns inkomster och utgifter och dess samband med utgiftstaket redovisas inte. Dessutom anser Riksrevisionen att sambandet mellan regeringens analys av finanspolitikens hållbarhet och bedömningen av reformutrymmets storlek är otydligt.

10.2.4 Riksrevisionens årliga rapport

Finansutskottet föreslog att riksdagen lägger Riksrevisionens årliga rapport 2007 (redogörelse 2007/08:RRS1) till handlingarna (bet. 2007/08:FiU8). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (rskr. 2007/08:68).

Regeringen kommenterar revisionens iakttagelser under respektive utgiftsområde. På ett tematiskt plan, och mot bakgrund av Riksrevisionens årliga rapport 2008 (RiR 2008:10), vill regeringen därutöver framföra följande.

Myndigheternas årsredovisningar

Stora verksamhetsförändringar påverkar den interna kontrollen

En erfarenhet som revisorerna många gånger menar sig ha gjort är att risken för brister i myndigheternas interna kontroll ökar i samband med större förändringar i organisation eller verksamhet. Revisorerna har under årets granskning ansett sig kunnat konstatera detta såväl när det gäller centralisering av administrativa funktioner som vid avveckling av myndigheter. Revisorerna anser att stora förändringsprocesser som påverkar de ekonomiadministrativa förutsättningarna kan genomföras utan att den interna kontrollen försämras. Detta kräver dock att myndigheterna förbereder sig inför förändringen och ges bättre stöd och förutsättningar.

Regeringen bedömer i likhet med revisorerna att en förklaring till den försämrade interna kontrollen kan vara att berörda myndigheter underskattat riskerna med centraliseringen. Det förefaller inte som om tillräckliga åtgärder för att möta riskerna har genomförts. Det är viktigt att roller och ansvar i en organisation är tydliga. Vidare noterar regeringen att vissa avvecklingsmyndigheter har haft sådana fel i sina årsredovisningar att de fått invändning i revisionsberättelsen. Regeringen avser att noggrant överväga hur förutsättningar för avvecklingsmyndigheter bör utformas framdeles.

Tveksamma tolkningar av den nya myndighetsförordningen

I och med övergången till den nya myndighetsförordningen (2007:515) finns inte längre något explicit krav på att ledningen ska besluta om årsredovisningen. Av myndighetsförordningen framgår att myndighetens ledning ska avgöra ärenden av principiell karaktär eller av större betydelse. Detta innebär enligt revisorernas mening ingen förändring i sak, dvs. årsredovisningen bör även enligt den nya förordningen beslutas och undertecknas av den högsta ledningen.

Regeringen anser att det självfallet är myndighetens ledning som enligt myndighetsförordningen ska besluta om årsredovisningen.

Undantag görs från upphandlingsreglerna

I samband med årets granskning har revisorerna riktat kritik mot fem myndigheter för brister i upphandlingen. Iakttagelserna handlar i huvudsak om att myndigheterna i för stor omfattning använder sig av lagens (2007:1091) om offentlig upphandling undantagsregler om direktupphandling. Dessutom finns betydande brister i dokumentationen av dessa undantagsfall. Brister i upphandlingen kan enligt revisorernas mening leda till försämrade konkurrens och i förlängningen högre kostnader för staten.

Regeringen är medveten om att det emellanåt brister i tillämpningen av upphandlingslagstiftningen och vidtar därför flera åtgärder. För närvarande pågår en översyn av regelverket och avsikten är att lämna förslag på bland annat effektivare rättsmedel mot otillåten direktupphandling. Vidare föreslår regeringen i denna proposition (utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, avsnitt 4 Effektiv offentlig upphandling) att informationen om regelverket förstärks och att det inrättas ett praktiskt upphandlingsstöd i syfte att åstadkomma en bättre tillämpning av lagstiftningen och en effektiv offentlig upphandling.

Bristande hantering av de anställdas bisysslor

Revisorerna anför att det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på förtroendeskadliga bisysslor vid myndighetsutövning. När det exempelvis gäller länsstyrelserna och deras uppgifter ingår sådant som tillståndsgivning, tillsyn, upphandling och beslut om bidrag. Revisorerna anser att bristerna främst rör att länsstyrelserna inte har haft rutiner för att informera personalen om vilka regler som gäller och hur förekomst av bisysslor ska upptäckas. De rör också oklarheter om vem i organisationen som ska handlägga frågor om bisysslor och hur förtroendeskadliga bisysslor ska hanteras.

Regeringen anser i likhet med revisorerna att det kan finnas skäl för att erbjuda anställda möjligheter att ha bisysslor vid sidan av den ordinarie tjänsten. Inom exempelvis högskolan kan det vara en förutsättning för att åstadkomma en effektiv samverkan med näringslivet. Det är dock av avgörande betydelse att myndigheterna har rutiner för bisysslorna så att en sådan möjlighet inte missbrukas. Det åligger varje myndighets-

ledning att säkerställa att den interna styrningen och kontrollen fungerar på ett betryggande sätt.

Det finanspolitiska ramverket

En samlad översyn har påbörjats av det finanspolitiska ramverket. Syftet är att öka dess tydlighet och transparens samt att stärka det inför framtida utmaningar. Vidare fullföljer regeringen i och med 2008 års ekonomiska vårproposition riksdagens tidigare beslut om en vårproposition med tydligare fokus på inriktningen av den ekonomiska politiken på medellång och lång sikt. Därtill är det enligt regeringen angeläget att en fortlöpande bevakning av regeringens tillämpning av det finanspolitiska ramverket kommer till stånd. I och med tillkomsten av ett finanspolitiskt råd 2007 ges förutsättningar för en granskning av tillämpningen av finanspolitiken.

Riksrevisionen granskar fortlöpande regeringens insatser inom området offentliga finanser. I det följande kommenterar regeringen den kritik som revisorerna anfört avseende finanspolitiska mål, prognoser och budgeteffekter.

Finanspolitiska mål följs inte alltid upp

Utformningen av överskottsmålet

Den institutionella ramen för finanspolitiken har utformats för att säkerställa en långsiktigt hållbar finanspolitik, särskilt mot bakgrund av de utmaningar som en åldrande befolkning medför. Konstruktionen med ett överskottsmål som omfattar hela den offentliga sektorn har enligt revisorerna i huvudsak fungerat väl. Men eftersom det autonoma och finansiellt stabila pensionssystemet ingår i målet, påverkas det för måluppfyllnad nödvändiga sparandet i staten och kommunerna av sparandet i pensionssystemet. Ett högt sparande i pensionssystemet i kombination med ett fast överskottsmål riskerar enligt revisorerna att leda till ett alltför lågt sparande i staten och kommunerna ur ett hållbarhetsperspektiv. Revisorerna anser att hur detta samband påverkar finanspolitikens hållbarhet och överskottsmålets utformning bör klargöras i den översyn av ramverket som pågår i Regeringskansliet.

Regeringen anser att större reformer eller paket av reformer bör utvärderas även i ett långsiktigt offentlig-finansiellt perspektiv. Huruvida det ska finnas en explicit koppling mellan finanspolitikens utformning och långsiktig of-

fentligfinansiell hållbarhet, och hur denna koppling i så fall ska utformas, är en fråga som övervägs inom den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket. I detta sammanhang övervägs även om överskottsmålet bör omfatta hela den offentliga sektorn.

Otydlig redovisning av utgiftstaket

Revisorerna framhåller inledningsvis att utgiftstaket i och med 2008 års ekonomiska vårproposition återigen läggs fast i ett treårigt perspektiv. Detta är enligt revisorerna viktigt för att upprätthålla budgetprocessens medelfristiga perspektiv. När det gäller principerna för hur tekniska justeringar av redan beslutade utgiftstak ska gå till, anser revisorerna att de klargöranden regeringen tidigare redovisat är ett välkommet steg framåt. Revisorerna anför dock att även om den nuvarande regeringen klargjort sin syn på de principiella bestämningsfaktorerna för ett lämpligt utgiftstak, så är redovisningen av de avvägningar som ligger till grund för förslaget i många avseenden fortfarande otydlig. Framför allt gäller det på vilket sätt det föreslagna taket fyller sitt syfte att ge förutsättningar för att uppnå överskottsmålet inom ramen för en preciserad strategi för utvecklingen av offentliga inkomster och utgifter på medellång sikt. Revisorerna anför att trovärdigheten skulle öka om regeringen tydligare redovisade sin syn på skattepolitikens inriktning.

Regeringen har senast i och med 2008 års ekonomiska vårproposition förbättrat redovisningen av på vilka grunder utgiftstakets nivå bedöms. När det gäller samspelet mellan utgiftstak och överskottsmål är regeringens ambition att så långt möjligt successivt utveckla och förtydliga redovisningen av de avvägningar som ligger till grund för regeringens ställningstaganden.

Skatteutgifterna måste synliggöras

Revisorerna anför att regeringens skatteutgiftsredovisning inte fungerar som ett ändamålsenligt beslutsunderlag i budgetarbetet. Det är enligt revisorerna viktigt att hanteringen av åtgärder på budgetens utgifts- och inkomstsida är någorlunda symmetrisk för att det ska vara möjligt att upprätthålla en god budgetdisciplin. Revisorerna menar vidare att regeringen bör klara ut hur skatteutgifter ska hanteras i det finanspolitiska ramverket. Revisorerna anför i detta sammanhang att regeringen i budgetpropositionen för 2007 aviserade att användningen av skattekrediteringar ska minska i syfte att stärka utgiftstakets

trovärdighet. Därtill kommer att regeringen, enligt revisorerna, i senare propositioner mer utförligt har redovisat sin syn på betydelsen av fullständighet och bruttoredovisning i utformningen av statsbudgeten. Revisorerna anser att det är av stor vikt att dessa grundläggande principer efterlevs.

Regeringen kan inledningsvis konstatera att den nuvarande redovisningen av skatteutgifter i ett internationellt perspektiv förefaller vara omfattande och långtgående. Exempelvis redovisas inte endast skatteutgifter avseende inkomstskatt utan även avseende såväl punktskatt som mervärdesskatt, vilket är ovanligt vid en jämförelse med andra OECD-länder. Regeringen anser dock i likhet med revisorerna att redovisningen av skatteutgifter bör utvecklas. Ett första steg mot att öka transparensen har skett genom att ett flertal skatteutgifter har flyttats till utgiftsidan från och med budgetåret 2008 (i första hand olika typer av skattekotokrediteringar). Detta är dock inte tillräckligt. Inom ramen för bland annat den pågående översynen av det finanspolitiska ramverket övervägs hur skatteutgifter bör prövas i budgetprocessen, men också hur de ska kunna redovisas på ett tydligare sätt.

Ofullständig uppföljning av kommunernas ekonomi

Revisorerna anför att eftersom överskottsmålet omfattar hela den offentliga sektorn har regeringen ett intresse av att försäkra sig om att kommunernas ekonomi är god. Svaga finanser i kommunsektorn måste kompenseras av starka statliga finanser för att överskottsmålet ska nås. Revisorerna framhåller emellertid att uppföljningen av balanskravet försvåras då kommunernas ekonomiska resultat beräknas enligt särskilda principer. Så länge denna definition av kommunernas ekonomiska resultat inte ingår i den officiella statistiken är det enligt revisorerna inte möjligt att enkelt besvara frågan om kommunerna lever upp till balanskravet.

Regeringen följer löpande den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn på aggregerad nivå. Överskottsmålet är kopplat till det finansiella sparandet enligt nationalräkenskaperna, vilket även redovisas för den kommunala sektorn. Den kommunala redovisningen bygger däremot på samma teoretiska utgångspunkter som de som gäller för redovisning inom näringslivet. För kommuner och landsting är därför resultatet, inte det finansiella sparandet, avgörande för hu-

ruvida de uppfyller kommunallagens (1991:900) krav på god ekonomisk hushållning och balanserad budget. Regeringen följer även hur balanskravet efterlevs och hur kommuner och landsting lever upp till vad som kan anses vara god ekonomisk hushållning. Uppgifter från kommunernas och landstingens resultaträkningar redovisas årligen av Statistiska centralbyrån, som även börjar hämta in uppgifter om kommunernas och landstingens balanskravsresultat fr.o.m. räkenskaperna avseende 2008. Regeringen vill emellertid i detta sammanhang betona att det är de av kommunerna och landstingen fastställda målen som utgör grunden för bedömningen av varje enskild kommuns och landstings ekonomi. Det är de kommunala revisorerna och kommunernas och landstingens fullmäktige som ska bedöma om kommunallagens krav på balanserad budget och god ekonomisk hushållning uppfylls.

Prognoserna är knapphändigt presenterade

Revisorernas samlade bedömning av beräkningsunderlagen i de ekonomiska propositionerna är att de är av god kvalitet i många avseenden, men att de också kan förbättras på flera punkter. Det är enligt revisorerna viktigt att vara tydlig med osäkerheten i bedömningarna, och att klart redovisa och analysera prognosavvikelser och prognosrevideringar. Revisorerna anser att det finns brister i regeringens presentation i de ekonomiska propositionerna i dessa avseenden. Regeringen bör enligt revisorerna redovisa mer av känslighetsanalyser och alternativa beräkningar för att tydliggöra osäkerheten. Revisorerna anser också att beskrivningar av beräkningsmetoder och prognosmodeller bör publiceras så att de kan granskas av experter på området, som till exempel Finanspolitiska rådet.

Regeringen avser att successivt utveckla redovisningen av prognosavvikelser i budgetdokumenten. Däremot är regeringen inte övertygad om det rimliga i en ambition som innebär att en sådan avvikelse-redovisning ska möjliggöra ett särskiljande i faktorer såsom makroekonomiska förutsättningar, regeländringar och ny utfallsstatistik. I bilagan Svensk ekonomi i 2006 års ekonomiska vårproposition och i budgetpropositionen för 2007 redovisade regeringen metoderna för skatteprognoser för skatt på kapital, främst bolagsskatt och kapitalinkomstskatt. I 2008 års ekonomiska vårproposition lämnades därtill en kortare redovisning av hur metoderna för skat-

teprognoserna skiljer sig åt för prognoser för olika tidsperspektiv.

Budgeteffekter av förslag är otydligt redovisade

Revisorerna anför att regeringen redovisar budgeteffekterna av aviserade och föreslagna reformer och besparingar i flera olika avsnitt i budgetpropositionen. Redovisningen är mycket omfattande. Revisorerna anser dock att den kan bli avsevärt tydligare och mer transparent. I vissa fall kan det gälla så enkla saker som tabelluppställningar, benämningar och delsummor. I andra fall handlar det om mer komplicerade frågor som hur s.k. dynamiska effekter av olika skatteförändringar ska redovisas, till exempel gällande effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Revisorernas granskning visar att dessa effekter beaktas i regeringens prognoser för den makroekonomiska utvecklingen, men någon helhetsbedömning av budgeteffekten av till exempel jobbskatteavdraget finns enligt revisorerna inte i propositionerna.

Det pågår ett utvecklingsarbete inom Regeringskansliet i syfte att utveckla regeringens redovisning till riksdagen i linje med vad revisorerna anför gällande budgeteffekter. Regeringens målsättning är att statistiska budgeteffekter för både inkomst- och utgiftssidan ska redovisas i en fast uppsättning tabeller. Vidare har ett arbete påbörjats inom Finansdepartementet för att ta fram en sammanhållen redovisning av beräkningskonventioner. I de fall regeringen bedömer att ett förslag får dynamiska effekter, och att de kan kvantifieras med en rimlig precision, är ambitionen att redovisa de varaktiga dynamiska effekterna.

Beredskapen för kriser i samhället

Revisorerna har granskat beredskapen för kriser i samhället i ett antal avseenden. Därvid anför revisorerna att det föreligger en bristfällig förmåga att hantera en kärnkraftsolycka. Vidare är enligt revisorerna kontrollen av säkerheten vid vattenkraftdammar svag. Det föreligger även osäkerhet om elsystemet klarar ett omfattande elavbrott. Revisorerna anser även att regeringen vidtagit otillräckliga åtgärder för att förebygga och hantera en kris i betalningssystemet. Även beredskapen för att hantera en pandemi är enligt revisorerna svag. Revisorerna anser också att dricks-

vattenförsörjningen inte kan garanteras i alla lägen.

Revisorerna framhåller att regeringen bär det yttersta ansvaret för krisberedskapen i Sverige. Under de senaste åren har regeringen vidtagit en rad viktiga åtgärder, men detta till trots anser revisorerna att regeringen behöver utveckla sin krishanteringsförmåga ytterligare på flera punkter. Vidare bör regeringen lämna återkommande information till riksdagen om samhällets samlade krisberedskap och dess förmåga att hantera en omfattande samhällskris.

En viktig förklaring till de brister som enligt revisorerna föreligger i landets krisberedskap är enligt revisorerna att regeringens styrning är för svag. Den uppföljning som regeringen gör av beredskapen är enligt revisorerna osystematisk och dåligt samordnad. Vidare visar revisionens granskningar enligt revisorerna att de underlag som ansvariga myndigheter tagit fram har betydande brister. Risk- och sårbarhetsanalyserna har enligt revisorerna varierande kvalitet eller saknas ibland helt. Ibland utelämnas enligt revisorerna väsentliga risker och analyserna har inte sammanställts sektorsvis på nationell nivå. Regeringen måste enligt revisorerna styra myndigheternas åtgärder utifrån samlade avvägningar av behovet av krisberedskapsinsatser. Därtill måste regeringen enligt revisorerna göra en egen bedömning av samhällets krishanteringsförmåga i ett tvärsektorielt perspektiv. Avslutningsvis anser revisorerna att det är en uppenbar brist att nuvarande lagstiftning inte medger att regeringen kan utse en myndighet som får ansvar för den operativa krisledningen på nationell nivå, inte ens om samhällets nödvändiga funktioner hotas.

Regeringen bedömer att det finns anledning att noga överväga de iakttagelser som revisorerna anför. Under utgiftsområde 6 Försvar samt beredskap mot sårbarhet redogör regeringen för de åtgärder av mera övergripande karaktär som är aktuella med anledning av revisorernas iakttagelser. I detta sammanhang berörs även de granskningsrapporter som ligger till grund för revisorernas principiella resonemang i den årliga rapporten.

Hanteringen av det svenska biståndet

Revisionens granskning visar att regeringen har beslutat om samarbetsstrategier för endast ett av

de åtta länder som beviljats budgetstöd. Avsaknaden av sådana långsiktiga bedömningar, tillsammans med otydligheter i regeringens riktlinjer, har enligt revisorerna gjort att Sida fått ta ett större ansvar för stödet än vad regeringen avsett. Vidare är enligt revisorerna Sidas beslutsunderlag som avser mottagarländernas offentliga finansiella styrning ofullständiga. Dessutom har enligt revisorerna de i samband med granskningen av Sidas årsredovisningar vid upprepade tillfällen uppmärksammat brister i myndighetens interna styrning och kontroll. Det har bland annat gällt kontrollen av bistånd som kanaliseras från utlandsmyndigheter.

Regeringen skärpte i april 2008 riktlinjerna för budgetstödet i syfte att tydligare styra Sidas hantering av denna biståndsform. Under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd redogör regeringen för övriga åtgärder som är aktuella med anledning av revisorernas iakttagelser.

Stiftelser bildade av staten

Revisorerna anser att regeringen bör säkerställa att de stiftelser som staten medverkat till att bilda förvaltas på ett effektivt sätt enligt stiftelsens ändamål. Avgörande för att klara denna uppgift är enligt revisorerna att regeringen har överblick över och kunskap om den verksamhet som stiftelserna bedriver. Granskningarna visar dock enligt revisorerna att regeringen inte har lyckats fullt ut i något av dessa avseenden. Följden blir enligt revisorerna att regeringen inte heller kan lämna heltäckande information till riksdagen om stiftelsernas verksamhet och hur de uppfyller sina ändamål med hjälp av den förmögenhet staten en gång har avhänt sig.

Granskningarna visar enligt revisorerna att det saknas officiella uppgifter om hur många statligt bildade stiftelser som finns och hur stor förmögenhet de förvaltar. Granskningarna visar enligt revisorerna att regeringen i mycket begränsad utsträckning nyttjat möjligheten att följa upp och utvärdera stiftelserna. Dessutom är den finansiella redovisningen enligt revisorerna i allmänhet av godtagbar kvalitet, medan kvaliteten på förvaltningsberättelserna varierar stort. I vissa fall uppfyller de enligt revisorerna inte kraven i årsredovisningslagen. Revisorerna har även granskat kapitalförvaltningen i fem av de stiftelser som staten har bildat med medel från löntagarfonderna. Granskningen visar enligt reviso-

terna att regeringen inte gör en tillräcklig uppföljning av kapitalförvaltningen i någon av stiftelserna.

Regeringen kan konstatera att en stiftelse allmänt bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsen är en egen juridisk person. Stiftelser, om än bildade av staten, är inte en del av den statliga förmögenhetsmassan och ska därför inte heller ses som en del av det statliga åtagandet. Stiftelser bildade av staten omfattas följaktligen inte heller av den redovisning regeringen lämnar i årsredovisningen för staten. Den kritik Riksrevisionen riktar mot regeringen i denna del ska ses mot denna bakgrund.

För närvarande remissbehandlas ett utkast till lagrådsremiss som har utarbetats inom Regeringskansliet och som rör vissa frågor i stiftelselagen, m.m. De förslag som övervägs syftar bland annat till att förbättra tillsynen över stiftelser, genomföra vissa lättnader för stiftelserna när det gäller bokföring och revision samt öka förutsättningarna att komma till rätta med missbruk i samband med insamlande verksamhet. Förslaget innebär exempelvis att alla stiftelser ska registreras i ett stiftelseregister och tilldelas organisationsnummer. Vidare övervägs att koncentrera tillsynen över stiftelser till ett färre antal länsstyrelser än i dag. Dessutom ska stiftelser som har bildats av eller tillsammans med staten inte längre vara undantagna från den allmänna tillsynen.

10.3 Intern styrning och kontroll samt internrevision

10.3.1 Intern styrning och kontroll

Som framgår av avsnitt 10.2.2 anser Riksrevisionen att det finns vissa brister gällande intern styrning och kontroll i myndigheterna. Mot denna bakgrund vill regeringen framföra följande.

Av myndighetsförordning (2007:515) framgår bland annat att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel (verksamhetsansvaret). Vi-

dare tydliggörs ledningens ansvar för att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Regeringen har även beslutat förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, vilken gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen (2006:1228).

Ekonomistyrningsverket (ESV) får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen om intern styrning och kontroll. Vidare har ESV en central roll i det fortsatta arbetet med att bidra till att successivt utveckla den interna styrningen och kontrollen vid statliga myndigheter. ESV har bland annat tagit fram en handledning till stöd för myndigheternas arbete med dessa frågor.

Regeringen har erfarit att ledningen vid i princip samtliga myndigheter som har att följa förordningen om intern styrning och kontroll bedriver ett utvecklingsarbete som förefaller ligga i linje med författningskraven. Det finns anledning att i detta sammanhang särskilt notera att berörda myndighetsledningar för första gången i årsredovisningen avseende räkenskapsåret 2008 (våren 2009) i anslutning till underskriften ska lämna en bedömning av huruvida den interna styrningen och kontrollen är betryggande. Vad regeringen erfarit pågår förberedelser hos berörda ledningar för att kunna lämna en sådan bedömning. Denna bedömning kommer att omfattas av Riksrevisionens årliga granskning.

10.3.2 Internrevision

Den statliga internrevisionen

Det är angeläget att regeringen kan förvissa sig om att den interna styrningen och kontrollen vid statliga myndigheter fungerar väl. Den statliga internrevisionen har i detta sammanhang en central uppgift i att på ledningens uppdrag granska den interna styrningen och kontrollen i myndigheten och lämna förslag till förbättringar.

Ekonomistyrningsverket (ESV) svarar för samordning av den statliga internrevisionen. En viktig uppgift för ESV är att årligen till regeringen samlat redovisa hur väl internrevisionen vid de statliga myndigheterna fungerar.

För närvarande är det 56 myndigheter som är skyldiga att följa internrevisionsförordningen (2006:1228). Av dessa myndigheter är det unge-

fär 30 procent som bedriver internrevision genom ensamrevisorer. På sikt bedömer ESV att ungefär 40 procent av alla myndigheter med internrevision kommer att vara sådana med ensamrevisorer.

Av 2008 års rapport om den statliga internrevisionen (ESV:s dnr 52-770/2007) framgår att ESV bedömer att den statliga internrevisionen i allt väsentligt fungerar väl. Undersökningen baseras på svar från 51 myndigheter i form av en självutvärdering. Resultatet av ESV:s mätning av efterlevnaden av internrevisionsförordningen etc. visar dessutom att det skett en förbättring sedan föregående år. Det avser i första hand arbetet med intern och extern kvalitetssäkring samt styrningen av internrevisionen för att uppnå en effektiv verksamhet. Det finns dock två områden inom vilka det i likhet med föregående år finns en relativt stor förbättringspotential, dels intern och extern kvalitetssäkring (trots en stor förbättring), dels uppföljning av internrevisionens förslag till åtgärder.

ESV konstaterar att i fem av myndigheterna har tillsättningen av internrevisionens chef inte fastställts genom ett myndighetsbeslut. ESV bedömer att den statliga internrevisionen har ett tillfredsställande oberoende och objektivitet, kompetens och erfarenhet för att genomföra gransknings- och rådgivningsuppdragen. Sammanlagt 11 myndigheter (drygt 20 procent) har genomfört kvalitetssäkringar av internrevisionen under åren 2006–2007. Ingen av dessa är myndigheter med ensamrevisorer. I åtta myndigheter har ledningen inte fastställt riktlinjer för internrevisionen. Vidare anför ESV att i två myndigheter har internrevisionen inte valt ut granskningsuppdragen utifrån en årlig riskanalys av hela myndighetens verksamhet. En myndighet har en riskanalys som inte omfattar all verksamhet som myndigheten bedriver och ansvarar för. ESV framhåller dessutom att drygt en femtedel av myndigheterna inte gör någon uppföljning av hur internrevisionens iakttagelser och rekommendationer från tidigare år har behandlats/åtgärdats av myndigheten. Avslutningsvis anför ESV att de statliga internrevisorerna har en bra utbildningsnivå och lång erfarenhet inom sitt yrkesområde.

ESV avser att under det kommande året bl.a. genomföra möten med internrevisionens uppdragsgivare (myndighetsledningar) för att dels få kunskap om deras förväntningar på internrevision, dels informera uppdragsgivarna om intern-

revisionens uppdrag. Därtill avser ESV att träffa myndighetsledningar och internrevisorer i myndigheter med ledningsformen enrådighetsmyndighet.

Regeringen konstaterar att den statliga internrevisionen i stort förefaller fungera tillfredsställande. Det finns dock anledning för regeringen att noga följa utvecklingen när det exempelvis gäller efterlevnaden av internrevisionsförordningen. Det är också angeläget att omsorgsfullt följa hur internrevisionen vid myndigheter med ensamrevisorer fungerar. Dessutom kommer regeringen att fästa särskild vikt vid att följa samspillet mellan internrevisionen och myndighetsledningen. De åtgärder som ESV aviserar bör enligt regeringens bedömning kunna bidra till att skapa än bättre förutsättningarna för att utveckla och stärka den statliga internrevisionen. En väl fungerande internrevision i vid mening är av avgörande betydelse för att berörda myndigheters ledningar ska kunna fullgöra sitt verksamhetsansvar.

Intygande avseende hantering av EU-medel

Regeringen kommer att i årsredovisningen för staten lämna ett nationellt intygande avseende förvaltningen av EU-medel i Sverige. Regeringens intygande avseende EU-medel kommer att innehålla en årlig räkenskapssammanställning över medel mottagna från EU:s budget samt en redogörelse för hur dessa medel har använts.

Det nationella intygandet är ett årligt intygande som lämnas av regeringen till riksdagen, med kopia till Europeiska kommissionen samt Europeiska revisionsrätten. Intygandet ingår som en del i årsredovisningen för staten och lämnas för första gången i april 2009 avseende budgetåret 2008. Intygandet innehåller dels en bedömning av att sammanställningen av EU-räkenskaperna, omfattande resultat- och balansräkning samt en kassamässig redovisning, i allt väsentligt är rättvisande, dels att det i staten finns ett system som syftar till att säkerställa en betryggande internkontroll av EU-medlen.

Regeringens intygande grundar sig på ansvariga myndigheters intyganden och bedömningar samt revisionens utlåtanden och iakttagelser. Ansvar för att säkerställa en betryggande internkontroll och en sund ekonomisk förvaltning ligger på respektive programansvarig myndighet.

De EU-medel som omfattas av intygandet är de medel som förvaltas i partnerskap mellan Sverige och kommissionen och som redovisas på statsbudgetens anslags- och inkomstitlar. Förutom EU:s egna medel omfattar intygandet Europeiska garantifonden för jordbruket, Europeiska jordbruksfonden för landbygdsutveckling, Europeiska Fiskerifonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden respektive Europeiska socialfonden avseende programperioden 2007–2013 samt de fonder som hanteras inom ramprogrammet för solidaritet och hantering av migrationsströmmar.

Huvudsyftet med intygandet är att stärka internkontrollen kring de EU-medel som förvaltas i Sverige, men också att ge riksdagen en ökad insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltnings- och kontrollansvar. Ett annat syfte är att förse kommissionen med ett bättre och mer samlat underlag för hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar.

För att möjliggöra ett nationellt intygande har regeringen fattat ett antal beslut. Den 1 januari 2008 infördes ett gemensamt ramverk för intern styrning och kontroll vid statliga myndigheter. Som närmare redovisas ovan utgörs ramverket av flera författningar. Förutom ny förordning om intern styrning och kontroll, omfattas ramverket av en ny myndighetsförordning gällande ledningens ansvar, internrevisionsförordning avseende revisionens inriktning samt förordning om årsredovisning och budgetunderlag gällande undertecknandet av årsredovisningen. Därtill har regeringen koncentrerat all EU-revision till Ekonomistyrningsverket som ska fungera som nationellt revisionsorgan för samtliga EU-medel som hanteras i Sverige under gemensamt förvaltningsansvar.

10.4 Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten

10.4.1 Utvecklingen av resultatstyrningen

Utgångspunkter

Utvecklingen av resultatstyrningen har under decennier utmärkts av en betydande kontinuitet. I grunden har en och samma föreställning varit vägledande. Politiska beslut styr förvaltningen genom resurstilldelning, mål och uppdrag, men också genom regler. Det är därefter myndigheternas uppgift att genomföra uppdraget i enlig-

het med riksdagens och regeringens intentioner och därmed förverkliga politiken. Resultaten följs upp och granskas. Detta sker genom krav på årsredovisningar, specifika återrapporteringskrav, expertutvärderingar samt intern och extern revision.

Regeringen bedömer att styrning och uppföljning av statliga myndigheter och verksamheter kommer att behöva förändras. Resultatstyrningen är även fortsättningsvis ett viktigt styrmedel, men kommer att behöva bli mer flexibel för att bättre kunna svara mot regeringens styrbehov. Den förvaltningspolitiska utvecklingen beskrivs mer utförligt under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.

De senaste tjugo årens utvecklingsarbete för att förändra och effektivisera den statliga styrningen av myndigheter har bidragit till att förbättra den ekonomiska styrningen i staten och att upprätthålla en effektiv förvaltning. Den finansiella styrningen och kontrollen är numera föremål för ett omfattande regelverk som liknar det som andra samhällssektorer tillämpar. Vid en internationell jämförelse ligger Sverige långt fram inom dessa områden. Även myndigheternas tillämpning av regelverket är god. En indikation på detta är att relativt få myndigheter erhåller revisionsanmärkningar.

Regeringen kan vidare konstatera att det i förvaltningen förs en aktiv diskussion om vilka resultat som skapas till följd av de statliga insatserna. Det har enligt regeringens bedömning etablerats en resultatkultur inom statsförvaltningen. En kultur som är viktig att bibehålla och förstärka. Den kommer framför allt till uttryck inom myndigheterna, men också i dialogen mellan regeringen och myndigheterna samt mellan riksdagen och regeringen.

Trots de framsteg som gjorts och de positiva effekter som uppnåtts har styrningen av förvaltningen varit föremål för en omfattande och bitvis stark kritik. Kritiken kommer även till uttryck i Styrtredningens betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75) som överlämnades till regeringen i november 2007. Utredningens betänkande har remitterats och remissmanställningen finns att tillgå i Finansdepartementet (dnr Fi2007/8709).

I princip samtliga remissinstanser delar utredningens problembeskrivning och analys.

- Regeringens styr signaler till myndigheterna är otydliga eftersom de är för många. De hänger inte heller samman sinsemellan vilket skapar mållkonflikter som ytterst gör att myndigheterna får avgöra vilka mål som ska prioriteras.
- För stort fokus ligger på det årliga regleringsbrevet. Regleringsbrevens har blivit överlastade med mål och återrapporteringskrav. Skillnaden mellan långsiktig strategisk styrning och kortsiktiga förskjutningar i myndighetsuppdraget upplevs som oklara.
- Likformig behandling av alla myndigheter, vilket inte fungerar i praktiken. För att styrningen ska bli framgångsrik måste styrningen anpassas till regeringens behov och den enskilda myndighetens förutsättningar.
- Det är ineffektivt att använda myndigheternas resurser för att ta fram information som inte används.

Utredningen anser vidare att återrapporteringen till riksdagen bygger på en föreställning att det är möjligt att bryta ner övergripande politiska mål till verksamhetsmål för hela och delar av en myndighets verksamhet. Vidare ställs krav på att kostnader och resultatindikatorer redovisas och summeras i en sådan struktur på alla nivåer. Erfarenheten är att detta inte fungerar i praktiken.

Utredningen lämnar ett antal förslag av mer principiell karaktär. Myndigheternas instruktioner föreslås vara de centrala dokumenten för regeringens styrning av myndigheterna. Därtill föreslås att verksamhetsdelen i regleringsbrevens avskaffas. Vidare föreslår utredningen att den enhetliga verksamhetsstrukturen slopas. Styrtredningen anför även att de informella kontakterna mellan departement och myndigheter bör utvecklas.

Förslaget att myndighetens instruktion ska vara det centrala styrdokumentet biträds av ett stort antal myndigheter. Flertalet myndigheter tillstyrker förslaget att låta verksamhetsdelen utgå ur regleringsbrevet. Samtidigt är det flera myndigheter som trots nuvarande problem ställer sig tveksamma till att avskaffa verksamhetsdelen i regleringsbrevet. Invändningarna mot utredningens förslag i denna del är bland annat att regeringen förväntas styra på årlig basis gällande resultat och att ett borttagande av regleringsbrevets verksamhetsdel försvårar samordning mellan myndigheter. Vidare anser vissa instanser att

möjligheterna att koppla samman verksamhet och resurser försvåras om verksamhetsdelen utgår. Flertalet myndigheter bejakar förslaget om att avveckla nuvarande verksamhetsstruktur.

Styretredningen anser att formerna för den informella dialogen mellan företrädare för regeringen och myndigheterna måste klargöras. Ett stort antal instanser är dock skeptiska till en ökad informell styrning eftersom en sådan riskerar att medföra minskad transparens i styrningen av förvaltningen och därmed i förlängningen försvårar ett ansvarsutkrävande.

Regeringens överväganden

Strategisk myndighetsstyrning

Regeringens fortsatta arbete med att utveckla resultatstyrningen kommer att inriktas mot att myndighetsstyrningen ska bli mer långsiktig och strategiskt orienterad. Mängden återrapporteringskrav i regleringsbrev kommer att begränsas. Kravet att årligen återrapportera resultat i form av effekter bör enbart användas i de fall där myndigheterna själva kan påverka dessa. För många styrsignaler i form av mål och återrapporteringskrav har i praktiken givit myndigheterna utrymme att själva bestämma vilka av dessa som ska vara vägledande för myndighetens verksamhet. Detta är enligt regeringen inte tillfredsställande.

Det är inte nödvändigt för regeringen att för alla myndigheter årligen ange vilken information som ska återrapporteras. Detta kan en myndighet själv ta ställning till på basis av det grunduppdrag som myndigheten har och som framgår av dess instruktion (motsvarande). Regeringens styrning kommer därför framöver att successivt i allt mindre grad bygga på omfattande årliga återrapporteringskrav till myndigheterna.

Aktuella förändringar

Riksdagen har vid återkommande tillfällen riktat kritik mot regeringens resultatredovisning. Den har tagit fasta på att målen är otydliga, att regeringen inte redovisar resultatindikatorer eller resultatmått som fångar graden av måluppfyllelse samt att kopplingen mellan den lämnade resultatredovisningen och regeringens budgetförslag är svag. I och med budgetpropositionen för 2001 introducerades nuvarande verksamhetsstruktur. Ett syfte med strukturen var att skapa en ur verksamheten sprungen hierarki till stöd för att

dels bryta ned övergripande mål till mål för hela eller delar av myndigheternas verksamheter, dels summera resultat och kostnader. I och med att verksamhetsstrukturen introducerades fick också flera myndigheter krav i regleringsbrevet att ange vilka effekter deras verksamhet gav upphov till. I flera fall har det som Styretredningen anför varit svårt för myndigheterna att på årlig basis leva upp till dessa krav.

I 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100, avsnitt 4.4.4) aviserade regeringen att den enhetliga verksamhetsstrukturen i och med föreliggande proposition utgår. Anledningen är att det inte varit möjligt att på ett tillfredsställande sätt bryta ner övergripande politiska mål till politikområden och effektmål för den enskilda myndigheten. Vidare har det inte varit möjligt att på ett rättvisande sätt redovisa och summera vare sig resultat eller kostnader i denna struktur. Därtill kommer den otydlighet som följer av att resurser anvisas och tilldelas i en specifik struktur (utgiftsområden och anslag), medan resultat redovisas i en annan struktur (politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar).

Som en konsekvens av att verksamhetsstrukturen utgår föreslår regeringen i denna budgetproposition att den föreliggande riksdagsbindningen gällande mål för politikområden upphör (se t.ex. utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, avsnitt 2.3). Till följd av denna förändring har även underindelningen av respektive utgiftsområde prövats och i vissa fall förändrats. Vidare föreslår eller anger regeringen mot vilka mål verksamheter inom utgiftsområdena ska redovisas och följas upp i framtiden (se t.ex. utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution, avsnitt 2.3).

Genom att den enhetliga verksamhetsstrukturen tas bort ges ökad flexibilitet i utformningen av resultatredovisningen. Redovisningen av den verksamhet som finansieras av anslag inom utgiftsområdet kan i ökad grad utformas utifrån såväl regeringens som riksdagens behov samt verksamhetens karaktär.

Resultatstyrningen utvecklas

I syfte att öka inslaget av långsiktighet i styrningen och därmed skapa en mer ändamålsenlig årlig styrning kommer myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Det årliga regleringsbrevet kommer

därför i vissa fall endast innehålla myndighetens finansiella förutsättningar. Vissa myndigheters regleringsbrev kommer dock, i likhet med i dag, att innehålla tillkommande mål och krav på återrapportering. Det är angeläget att styrsignalerna till myndigheterna för att de ska få avsett politiskt genomslag blir såväl färre som tydligare. Utgångspunkten är att myndigheterna ska redovisa och bedömas utifrån resultat som de själva har inflytande över. Mer detaljerad information om tillståndet inom en viss sektor eller kort- och långsiktiga effekter av statliga insatser bör redovisas i andra former och sammanhang.

När det gäller regeringens behov av årlig resultatinformation från myndigheterna torde det för vissa myndigheter vara tillräckligt att de i årsredovisningen redovisar resultatet av sin verksamhet i ljuset av sina instruktionsenliga uppgifter (motsvarande). I flera fall finns det dock skäl för regeringen att precisera exempelvis ambitionsnivåer, särskilda krav på åiterrapportering eller uppdrag för det kommande året. Det kommer normalt att ske som i dag i myndigheternas regleringsbrev.

I och med att den enhetliga verksamhetsstrukturen utgår kommer de åiterrapporteringskrav som myndigheterna har att hantera i första hand att avse myndighetens faktiska uppdrag och uppgifter och endast i undantagsfall hur myndigheten bidrar till olika samhällseffekter. De samlade åiterrapporteringskraven som riktar sig till myndigheterna minskar därmed.

Myndigheternas verksamhet kommer liksom i dag att följas upp löpande genom årsredovisning, myndighetsdialog, krav på betryggande intern styrning och kontroll, och i förekommande fall genom de riskanalyser som myndigheten tar fram, och eventuella särskilda åiterrapporteringskrav. Myndigheterna ska styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter. Genom att myndigheter styrs olika kan styrningen därmed komma att i ökad grad präglas av långsiktighet och strategiskt tänkande. I detta sammanhang kommer även beaktas att myndigheterna bedriver en verksamhet som över tiden står olika högt på den politiska dagordningen och att de därför kan styras med olika intensitet över tiden.

När det gäller underlag till stöd för olika slag av mera begränsade förändringar förespråkar regeringen i likhet med Styretredningen att underlag för prövning av en eller flera myndigheters uppdrag i huvudsak bör tas fram utanför be-

rörd myndighet. Frågan om innehållet i och formerna för sådana externa analyser övervägs för närvarande i Regeringskansliet. Utgångspunkt för arbetet är det uppdrag regeringen har givit Statskontoret att utveckla en modell för externa myndighetsanalyser (dnr Fi2007/8016) och som ska redovisas i december 2008 (se närmare utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, kap. 3 Statlig förvaltningspolitik).

Mer genomgripande omprövningar av olika verksamheter kan också komma i fråga. Det kan avse att ompröva ett statliga åtagande i sin helhet, men också att i grunden pröva inriktningen och omfattningen av en myndighets uppdrag. Sådana omprövningar kan vanligtvis inte knytas till i förväg bestämda tidpunkter. Det handlar snarare om att säkerställa att Regeringskansliet, då frågan väckts, har tillgång till kompetens för att kunna bistå den politiska ledningen med att ta fram relevant beslutsunderlag. Erfarenhetsmässigt aktualiseras sådana omprövningar ofta till följd av exempelvis en förändrad inriktning av den förda politiken eller yttre händelser.

Inriktning av det fortsatta utvecklingsarbetet

I det följande ges en översiktlig beskrivning av några frågor av olika karaktär och dignitet till vilka regeringen på olika sätt avser att återkomma med till riksdagen.

Regeringens resultatredovisning till riksdagen

Formerna för och innehållet i regeringens resultatredovisning till riksdagen är föremål för fortsatt diskussion mellan Regeringskansliet och riksdagsförvaltningen och riksdagens utskottsorganisation. En självklar utgångspunkt i denna diskussion är att riksdagens efterfrågan på resultatinformation ska tillgodoses. Det finns anledning att noga överväga i vilken utsträckning den ändrade indelningen av regeringens resultatredovisning, i och med denna proposition, tillgodoser riksdagens behov av information. Det finns även anledning att fortsatt överväga hur en ordning ska skapas som ger bättre förutsättningar än i dag för en dialog mellan riksdagen och regeringen om inriktningen och resultatet av den förda politiken.

Regeringskansliet

De förändringar som initieras i föreliggande proposition förbättrar förutsättningarna för Regeringskansliet att bistå regeringen med kunskap om hur styrningen av verksamheter och enskilda

myndigheter ska utformas. Det är angeläget att i större utsträckning flytta fokus från myndigheternas administration till den verksamhet som bedrivs. Det avser exempelvis att i högre grad beakta samband mellan olika myndigheters verksamheter, exempelvis när instruktioner till myndigheterna ses över. Det kan även avse att hantera politiska ambitioner som är av en sådan karaktär att de i någon mening påverkar all statlig verksamhet, dvs. sektorsövergripande frågor.

Utökad dialog

Verksamheter och myndigheter är olika i många avseenden. Dessa skillnader kommer till uttryck på skilda sätt i den formella styrningen. De påverkar också frekvens, form och innehåll när det gäller kontakterna mellan myndigheterna och regeringen.

Regeringen bedömer att de kontakter som tas mellan regeringen och myndigheterna är nödvändiga för att den styrning som kommer till uttryck genom instruktion, regleringsbrev etc. ska fungera i praktiken. Behovet av att utveckla kontakterna såväl till form som innehåll bör prövas.

10.4.2 Kostnadmässig avräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter

Regeringens förslag: Myndigheternas förvaltningsutgifter, med undantag för universitets och högskolors förvaltningsutgifter, ska från och med budgetåret 2009 avräknas mot anslag det budgetår till vilket kostnaden hänförs och inte längre det budgetår till vilket utgiften hänförs.

Bakgrund

I 2008 års ekonomiska vårproposition anförde regeringen att den avser att i budgetpropositionen för 2009 föreslå en ändrad anslagsavräkningsgrund för myndigheternas förvaltningsutgifter. Förslaget innebär att förvaltningsutgifter ska avräknas på kostnadmässig grund i stället för som hittills på utgiftsmässig grund. Skälet till förändringen är att en kostnadmässig avräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter underlättar för myndigheterna samt ger en bättre bild av verksamheten. I sammanhanget kan också

nämnas att på statsbudgetens inkomstsida redovisas skatterna intäktsmässigt sedan 2006.

Regeringens avsikt har återgivits av finansutskottet (bet. 2007/08:FiU20) utan att detta föranlett något särskilt uttalande från utskottets sida.

Skälen för regeringens förslag

Enligt bestämmelserna i 10 § första stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska avräkning mot andra anslag än anslag för transfereringar göras det budgetår till vilket *utgiften* hänförs. Det betyder att myndigheternas förvaltningsutgifter avräknas mot anslag på utgiftsmässig grund. Enligt fjärde stycket i samma lagrum finns en möjlighet för riksdagen att besluta att avräkning ska göras på en annan grund.

Regeringen anser av skäl som närmare utvecklas nedan att myndigheternas förvaltningsutgifter från och med budgetåret 2009 i stället bör redovisas mot anslag det år till vilket *kostnaden* hänförs, dvs. avräkning ska ske på kostnadmässig grund. Med förvaltningsutgifter avses i detta sammanhang kostnader i en myndighets egen verksamhet, främst kostnader för personal, lokaler, övriga driftkostnader och avskrivningar av anläggningstillgångar som används i statens verksamhet samt vissa andra löpande kostnader som för närvarande avräknas på utgiftsmässig grund.

Kostnadmässig avräkning innebär att myndigheterna kan använda samma redovisningsprincip för anslagsavräkningen som de använder i räkenskaperna (löpande redovisning och bokslut). Kostnadmässig avräkning innebär vidare att anslagsutfallet kommer att ge en mer rättvisande bild av resursförbrukningen under respektive budgetår. Ändrad avräkningsgrund utgör därmed både en förenkling och ytterligare ett steg i riktning mot förbättrad ekonomisk styrning i staten.

Kostnadmässig avräkning bör mot denna bakgrund tillämpas för myndigheternas förvaltningsutgifter. Avräkningsprincipen bör avgöras beroende på typ av kostnad. Det innebär exempelvis att kostnad för personal ska avräknas på kostnadmässig grund oavsett om den belastar myndighetens förvaltningsanslag eller ett sakanslag.

För universitetens och högskolornas anslag för grundutbildning respektive forskning tilläm-

pas sedan tidigare särskilda grunder för anslagsavräkningen. Regeringen redovisade i propositionen om högre utbildning för ökad kompetens nya principer för tilldelning av resurser och om att avsteg bör göras från den utgiftsmässiga anslagsavräkningen för högskoleanslagens del (prop. 1992/93:169). Riksdagen hade inget att erinra mot de redovisade principerna (bet. 1992/93:UbU14, rskr. 1992/93:363). Dessa myndigheter och anslag bör därför inte omfattas av ändringen.

Konsekvenser av förslaget

Övergången till kostnadsmässig avräkning är av teknisk natur. En utgångspunkt för den föreslagna förändringen är att den inte ska påverka beräkningen av statens kassamässiga budgetsaldo. Redovisning av det finansiella sparandet beräknas enligt nationalräkenskaperna, som grundas på EU:s förordning om det Europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen som i Sverige benämns ENS 95, och påverkas därmed inte heller av förändringen.

Ändrad grund för anslagsavräkningen medför dock vissa övergångseffekter för statsbudgeten och myndigheterna. Dessa består av tidigare i räkenskaperna redovisade kostnader som ännu inte har anslagsavräknats, till exempel semesterlöneskuld, avsättningar och andra periodiseringar. Det kan också finnas anslagsavräknade utgifter som ännu inte har redovisats som kostnader i räkenskaperna, till exempel lager.

Reformen innebär en förändring av budgeterings- och redovisningsprinciper och de övergångseffekter som reformen medför ska tas om hand med utgångspunkten att budgeteringen fortsatt ska vara lika stram som tidigare. Reformen innebär varken ökade eller minskade anslag för myndigheternas egen verksamhet (förvaltning).

För att bedöma övergångseffekternas storlek, om en övergång till kostnadsmässig avräkning av myndigheternas förvaltningsutgifter hade genomförts budgetåret 2006, analyserades myndigheternas årsredovisningar för 2005. Effekterna för budgetåret 2006 uppskattades till ca 9 miljarder kronor. Hur stor den anslagsmässiga övergångseffekten blir vid övergången budgetåret 2009 kan fastställas först då årsredovisningarna för 2008 är färdigställda.

För att säkerställa en tydlig och transparent hantering och redovisning av förändringen bör de effekter som uppstår vid övergången särredovisas. Ett särskilt anslag (ramanslaget 1:4 *Övergångseffekter av kostnadsmässig avräkning*) förs därför upp på statsbudgeten under utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m. för vilket även begärs ett bemyndigande att överskrida anslaget (se utgiftsområde 26 Statsskuldräntor m.m., avsnitt 6). Eftersom myndigheternas räntekonton, från det särskilda anslaget, tillförs medel för att finansiera utbetalningar av redan anslagsbelastade kostnader (övergångseffekten) kommer myndigheternas ordinarie anslag under 2009 och några år framöver att minskas tillfälligt med ett belopp motsvarande det belopp som belastar det särskilda anslaget. Det innebär att myndigheterna tillförs samma belopp från anslaget 1:4 *Övergångseffekter av kostnadsmässig avräkning*, som de ordinarie anslagen minskas med. Övergången till kostnadsmässig avräkning är således neutral för såväl statsbudgeten som myndigheterna.

Av praktiska skäl kommer prognoser och budgetering avseende myndigheternas förvaltningsutgifter att ske utgiftsmässigt i budgetpropositionen för 2009. Från och med budgetpropositionen för 2010 görs prognoser och budgetering enligt kostnadsmässiga principer.

Myndigheterna kommer under 2009 att rapportera storleken på övergångseffekten samt en tidsprofil för utfasning de kommande åren. Tiden för utfasning av övergångseffekten är satt till perioden 2009–2013, dvs. fem år. Eftersom information om övergångseffekterna inte är tillgänglig inför arbetet med denna budgetproposition kommer justeringen av myndigheternas anslag att ske genom en indragning under 2009, samtidigt som beslut tas om övergångseffektens storlek för respektive myndighet. Justeringen av anslagen för 2010–2013 kommer att ske genom att anslagen tillfälligt sänks i budgetpropositionerna för dessa år.

Tillfälliga minskningar av myndigheternas ordinarie anslag under 2009 och de kommande åren leder till minskad belastning under utgiftstaket för staten eftersom myndigheterna får en nerdragning av anslagen under utgiftstaket för staten, men samtidigt får en kompensation av motsvarande storlek från det särskilda anslaget under utgiftsområde 26 som ligger utanför utgiftstaket. För att behålla utgiftstakets restriktivitet och inte skapa ytterligare utrymme under

taket på grund av denna reform måste utgiftstaket tekniskt justeras. Denna tekniska justering kan ske först i samband med budgetpropositionen för 2010, eftersom beloppet kommer att kunna fastställas först under 2009.

I och med att myndigheternas anslag reduceras med samma belopp som de kompenseras med genom det särskilda anslaget som i denna proposition föreslås anvisas under utgiftsområde 26 kommer reformen inte påverka vare sig statsbudgetens saldo eller det finansiella sparandet. Förändrade budgeterings- och avräkningsprinciper innebär inte ändrade anslagsnivåer, då skillnaden mellan utgifter och kostnader bedöms vara marginellt.

Det senare beror på att det redan nu finns väsentliga inslag av kostnadsmässighet i avräkningen av myndigheternas förvaltningsutgifter. Om de förändrade budgeterings- och avräkningsprinciperna förändrar myndigheternas beteende eller utnyttjande av anslags-sparande/anslagskredit kan en kostnadsmässig budgetering och avräkning leda till mindre skillnader mellan åren jämfört med en utgiftsmässig budgetering och anslagsavräkning. Eftersom inte myndigheternas anslagsnivåer på sikt påverkas är detta dock endast en fråga om en mindre förskjutning mellan åren.

Myndigheternas ordinarie anslag ska beräknas på samma sätt som i dag. Det sker således inga ändringar i sättet att beräkna anslagen i budgetpropositionen vare sig för 2009 eller för åren därefter.

Statsbudgetens utgiftssida består för närvarande av en blandning av utgifter och betalningar. I och med reformen kommer den att avse även kostnader. Regeringens bedömning är dock att benämningarna takbegränsade utgifter och utgiftstak för staten bör användas även fortsättningsvis.

Utfallet på ramanslaget 1:4 *Övergångseffekter av kostnadsmässig avräkning* och utnyttjandet av bemyndigandet att vid behov överskrida anslaget kommer att redovisas i årsredovisningen för staten för 2009.

Utdrag ur protokoll
vid regeringssammanträde den 12 september
2008

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Föredragande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Olofsson, Odell, Bildt, Ask, Husmark Pehrsson, Leijonborg, Hägglund, Björklund, Carlsson, Littorin, Borg, Malmström, Billström, Adelson Liljeroth, Tolgfors, Björling

Regeringen beslutar proposition 2008/09:1